

ESSAI HISTORIQUE

SUR LA

SEPARATION DE LA FINLANDE

ET DE LA RUSSIE

« Et le vieux Wainämöinen... gagna les horizons lointains... Là il s'arrêta avec sa barque... mais il laissa son Kantele, son instrument mélodieux à la Finlande, il laissa la joie éternelle à son peuple, les runot suôlimes aux fils de sa race. »

Le Kalevala.

Epopée nationale de la Finlande
d'après la traduction de Léouzon-le-Duc.
(L'Édition d'Art, Piazza, Paris, 1926, p. 240)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 2 heures

PAR

R. DELAVOIX

Président : M. G. GIDEL professeur.

*Suffragants. { MM. BASDEVANT, professeur.
LE FUR, professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

—
1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ou improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

ESSAI HISTORIQUE

SUR LA

SEPARATION DE LA FINLANDE

ET DE LA RUSSIE

« Et le vieux Wäinämöinen... gagna les horizons lointains... Là il s'arrêta avec sa barque... mais il laissa son Kantele, son instrument mélodieux à la Finlande, il laissa la joie éternelle à son peuple, les runot sublimes aux fils de sa race. »

Le Kalevala.

Epopée nationale de la Finlande
d'après la traduction de Léouzon-le-Duc.
(L'Edition d'Art, Piazza, Paris, 1926, p. 240)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 2 heures

PAR

R. DELAVOIX

Président : M. G. GIDEL, professeur.

Suffragants. { MM. BASDEVANT, professeur.
LE FUR, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1932



PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION ET ESQUISSE HISTORIQUE

Dans la Préface de l'édition anglaise¹ de *Suomi, Maa, Kansa, Vallio*, le Professeur M. Edward Hjelt écrit : « En tant que pays indépendant, la Finlande est un enfant né d'hier, mais en tant qu'entité nationale et politique, elle a un long passé historique. »

Par sa situation géographique, la Finlande a été, dès les temps les plus reculés, un point de contact et surtout de conflit entre deux courants de culture venant d'Orient et d'Occident. Aux premiers siècles de l'ère chrétienne, une population de race scandinave habitait sans doute déjà la partie méridionale. Des contacts eurent lieu entre Finnois et Germains, et, plus tard, les Finnois et autres tribus comme les Nylandais et les Ostrobothniens s'installèrent dans le pays.

Vers le milieu du ^{xii}e siècle, des expéditions et des croisades furent entreprises en Finlande par les Rois et les Evêques de Suède, pour mettre fin aux incursions et aux pillages des tribus suédoises dans le Royaume. C'est à la troisième croisade que fut construite la for-

1. Finland, *The country, its people and institutions* (an abridged edition of a three volume work issued during the years 1923-1925 in finnish), Helsinki, 1926.

teresse de Viipuri (Viborg). Les Suédois se heurtèrent aux Russes de Novgorod et la guerre se termina par le Traité de Nôteborg, 1323, qui, pour la première fois, fixa la frontière du côté oriental. Les Suédois, n'ayant pas eu en face d'eux des tribus organisées, avaient pu conquérir sans peine le pays². L'état de paix permit une organisation politique d'après les institutions suédoises : les quatre Ordres (Noblesse, Clergé, Bourgeois, Paysans) furent constitués, les Finnois jouirent des droits civils du Royaume et purent prendre part à l'élection du Roi.

L'union avec la Suède a eu pour la Finlande des conséquences heureuses : le pays profita des institutions avancées du royaume et ne connut pas le servage. La religion catholique avait supplanté la vieille religion des Finnois. Mais, sous le règne de Gustave Vasa, la réforme luthérienne fut introduite en Finlande.

Au xvi^e siècle, vers la même époque, des guerres eurent lieu entre la Russie et la Finlande. Une Paix fut signée à Stolbora en 1617. Ce fut le début d'une période de progrès sous le règne de Gustave-Adolphe. En effet, c'est « sous Gustave II que le système de gouvernement par les Etats, les institutions administratives, la justice et l'administration provinciale reçurent une forme qu'elles conservèrent plusieurs siècles et qu'elles n'ont pas encore perdue aujourd'hui³. »

Mais, à partir de la fin du xvii^e siècle, le règne de Charles XII fut une période malheureuse par suite des guerres contre Pierre le Grand. La « grande guerre du Nord » se termina, en 1721, par la Paix de Uusikaupunki

2. *La Finlande*, par J.-L. Perret, lecteur à l'Université de Helsinki, 1930, p. 15.

3. *Finland*, *op. cit.*, p. 180.

(Nystad), par laquelle la Suède céda à la Russie les provinces orientales et le « rempart du pays » Viipuri (Viborg). C'est à partir de ce moment que la Finlande, qui avait souffert des invasions et des famines, commença à douter du pouvoir de la Suède, ne pouvant oublier qu'elle avait été « un bouclier ensanglanté⁴ ». Charles XII fut tué à la bataille de Fredrikshald, et après sa mort commença une période de liberté, marquée par la prédominance des Etats, le pouvoir royal étant réduit au minimum. Il y eut encore deux autres guerres vers 1741 et 1788, et la conclusion de la Paix de Turku (Abo) marqua pour la Finlande un nouvel affaiblissement : le territoire s'étendant jusqu'à la rivière Kymi (Kymmene) était cédé aux Russes.

La Finlande se détacha graduellement de la Suède. A Abo, sous le règne de Gustave III, H. G. Porthan, Professeur à l'Université, fit beaucoup pour le développement de la vie nationale finnoise par ses travaux d'histoire et de philologie, et il « éveilla un esprit national d'indépendance ». Vers 1790, par la Conjuración d'Anjala, des officiers finlandais songèrent même à séparer leur pays de la Suède, avec l'aide de la Russie. Ce mouvement échoua, et le chef, le colonel Sprengporten, s'enfuit. Rappelons que les Impératrices Elisabeth et Catherine (celle-ci, par un Manifeste du 16-28 mars 1742) avaient déjà envisagé la possibilité d'une Finlande indépendante, sorte d'Etat-tampon.

En février 1808, sans déclaration de guerre, Alexandre I^{er} envahit la Finlande. L'armée finlandaise, dont le haut commandement était incapable, fut battue

4. Finland, *op. cit.*, p. 181 : « A gory breastwork for the whole realm of Sweden » (K. Grotenfelt).

et tout le pays tomba aux mains des Russes. La paix fut signée à Hamina (Fredrikshamn) le 17 septembre 1809. Ainsi se terminait la période suédoise de l'histoire de la Finlande. Psychologiquement, les esprits étaient préparés des deux côtés à cet événement.

*
* * *

La Finlande, province suédoise depuis la fin du xii^e siècle, prenait place dans l'Empire russe, et le Tsar n'avait pas attendu la conclusion de la paix avec la Suède pour discuter, avec les représentants finlandais, de la future organisation et de la condition du pays. La Diète fut convoquée à Borgo, le 10-22 mars 1809. Par l'Acte de garantie du 15-27 mars 1809, confirmé le 23 mars-4 avril, Alexandre I^{er} garantissait à la Finlande sa Constitution particulière. Dans son discours de clôture de la Diète, il déclarait la Finlande « placée désormais au rang des nations... libre dans l'intérieur. »

Alors commençait la période d'union avec la Russie, pendant laquelle la Finlande allait jouir de son autonomie sous l'égide de l'Empereur russe, Grand-Duc de Finlande.

En 1811, la province de Viipuri (Viborg) fut rattachée au reste du pays. En 1817, la capitale fut transférée à Helsinki (Helsingfors).

Les Empereurs Alexandre I^{er}, Nicolas I^{er} et Alexandre II respectèrent les droits du Grand-Duché, et la Finlande vécut paisiblement au xix^e siècle.

Malgré les paroles de Arwidson : « Nous ne sommes pas Suédois, nous ne voulons pas être Russes, soyons Finnois », il n'y eut pas dans la première moitié du siècle de nationalisme finnois.

Le grand écrivain du nationalisme fut J. V. Snellman (mort en 1881). Jusqu'à cette époque, la langue finnoise n'était point parlée du monde intellectuel. Des efforts furent tentés pour lui donner la place honorable qui lui revenait, comme centre d'une culture nationale. Grâce à l'inspiration du poète Runeberg, à la résurrection de l'épopée nationale *Kalevala*, et autres trésors du folklore rassemblés par Elias Lönnrot, le mouvement « finnomane » prit de l'ampleur.

La Diète finlandaise n'avait pas été convoquée depuis Borgo. Alexandre I^{er}, qui était monté sur le trône en 1855, réunit les Etats en 1863. « En 1864, Alexandre avait institué un comité qui eut pour mission d'élaborer un projet de révision de la forme du gouvernement, et un nouveau projet de loi organique de la Diète. Le premier projet fut ajourné. Le deuxième fut l'objet d'une proposition de l'Empereur à la session de 1864. La nouvelle loi fondamentale fut promulguée en 1869⁵. »

Le finnois était déclaré langue officielle, à côté du suédois, en 1863. Une monnaie nationale était créée et l'enseignement primaire organisé. Au point de vue politique, le « parti national finnois » s'était formé sur l'initiative du Professeur Forsman et obtenait la majorité à la Diète, aux Etats du Clergé et des Paysans. Lui était opposé le « parti libéral » qui devint le « parti suédois⁶ ».

Quand Alexandre II mourut en 1881, les nationalistes et la bureaucratie russes commencèrent à s'attaquer aux institutions du Grand-Duché. Cette politique des « Pan-

5. Chalhoub, « La Finlande », (*Revue : La Scandinavie*), Paris, 1910. p 267.

6. inland, *op. cit.*, p. 184.

russe » sous le règne d'Alexandre II se précisa avec son successeur, Nicolas II, qui nomma le lieutenant-général Bobrikov, Gouverneur général de la Finlande en 1898. Puis, par un rescrit de juillet 1898, l'Empereur convoqua la Diète en session extraordinaire pour le mois de janvier 1899 afin d'examiner un projet de loi militaire. La réunion de la Diète, la dernière du xix^e siècle, allait marquer le début d'une ère nouvelle dans l'histoire de la Finlande : celle de la lutte pour la légalité.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE MANIFESTE DU TSAR DU 3-15 FEVRIER 1899 ET LA CONDITION JURIDIQUE DE LA FINLANDE

Dès l'ouverture de la Diète de Finlande, en janvier 1899, les Etats furent saisis d'un projet de loi sur le service militaire personnel, et d'une proposition concernant les principes de l'organisation et de l'administration des troupes finlandaises. Leur adoption, par suite des modifications qu'ils comportaient, eût créé dans le Grand-Duché un état de droit nouveau¹.

Le 26 janvier, les propositions impériales furent remises aux Commissions et, avant qu'aucun débat public n'eût lieu, parut le 3-15 janvier le fameux « Manifeste » dont voici les passages principaux :

« Par la grâce de Dieu, Nous, Nicolas II, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Roi de Pologne, Grand-Duc de Finlande, etc...

« A tous Nos sujets, savoir faisons :

1. A. Pillet et J. Delpech, *La question finlandaise*, Paris, 1900, p. 5.

« Le Grand-Duché de Finlande, étant devenu depuis le commencement du siècle, partie intégrante de l'Empire de Russie, jouit, grâce à l'assentiment magnanime de l'Empereur Alexandre I^{er}, d'heureuse mémoire, et des Souverains ses successeurs, d'institutions spéciales, en ce qui concerne son administration intérieure et sa législation, qui répondent aux conditions locales du pays.

« Mais, indépendamment des questions de législation locale de la Finlande découlant des particularités de son organisation sociale, il se présente dans le domaine de la haute administration se rapportant à ce pays d'autres questions législatives, qui, étant étroitement liées aux besoins de tout l'Empire, ne peuvent pas être de la compétence exclusive des institutions du Grand-Duché...

«...Nous avons trouvé utile, dans Notre sollicitude incessante pour le bien de tous Nos fidèles sujets sans distinction, d'établir d'une manière ferme et inébranlable, pour compléter les lois existantes et à titre de direction à imprimer aux Institutions compétentes de l'Empire et du Grand-Duché, l'ordre qu'elles auront à suivre pour la rédaction et la publication des lois communes à tout l'Empire.

« Laissant en vigueur les lois existantes pour la publication des lois d'intérêt local, qui ont exclusivement trait aux besoins du pays finlandais, Nous avons reconnu nécessaire de réserver à Notre appréciation la spécification finale des questions législatives communes à tout l'Empire.

« En conséquence de ce qui précède, Nous avons ratifié de Notre propre main les règlements ci-joints devant servir de base à la rédaction, à l'examen et à la promul-

gation des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande...

« NICOLAS. »

A cet acte étaient joints les règlements mentionnés plus haut et qui apportaient des innovations telles que la Finlande, jusque-là autonome, était assimilée à une province russe. En effet, les textes constitutionnels exigeaient le concours du Grand-Duc et de la Diète, pour la création et la mise en vigueur de toute loi, y compris les lois militaires.

D'après le « Regeringsform » de 1772, les levées d'hommes étaient subordonnées aux conditions fixées par les Etats, et les articles les plus importants de la loi du 6-18 décembre 1878 avaient le caractère fondamental et constitutionnel².

La procédure législative russe ne pouvait donc être transportée en Finlande. Or, d'après le « Manifeste » et les « Règlements », dans tous les cas de « questions législatives communes à tout l'Empire » ou de connexion, une procédure spéciale était instituée :

Art. 4. (Règlements): « .. Le ministre de l'Empire compétent se met en communication avec le Gouverneur Général de la Finlande, avec le ministre Secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande et avec le Sénat impérial de Finlande pour qu'ils lui transmettent leurs conclusions à l'égard du projet de loi en question. »

Puis le projet de loi devait être examiné par le Conseil de l'Empire, qui prenait la décision.

Ces règlements nouveaux étaient rédigés en termes

2. Pillet et Delpech, *op cit.*, p. 7.

imprécis³, et il eût été parfaitement facile d'en faire l'application pour n'importe quelle loi finnoise.

A la suite de la promulgation de ce manifeste, le Sénat puis les Etats envoyèrent à Saint-Pétersbourg des députations, qui ne furent pas reçues par le Tsar. Une pétition recueillit plus de 500.000 signatures en une semaine. Pas plus que la délégation de 500 citoyens finlandais, la députation de juristes européens (Trarieux, van der Vlugt, etc...) ne parvint à obtenir audience du Tsar.

Ainsi, d'une part, pour les projets de loi sur le service militaire, on ne demandait à la Diète que son avis, d'autre part, le Manifeste du 3-15 février instituait une procédure en contradiction avec les droits de la Finlande, le Conseil d'Empire devenant un organe législatif pour le Grand-Duché.

A partir de ce moment, la politique panrusse se heurta à la Constitution particulière de la Finlande et aux droits et privilèges qui lui avaient été garantis jusqu'alors.

*
* *

La condition en droit de la Finlande jusqu'à son affranchissement en 1917 avait pour base des textes inattaquables, qu'il est utile de rappeler dans l'ordre chronologique :

La Finlande, qui faisait partie intégrante de la Suède, jouissait du régime constitutionnel de ce pays dont les deux actes fondamentaux sont : « le Regeringsform »

3. Finland, *op. cit.*, p. 185 : « The manifesto contained no precise definition... and it would therefore be perfectly easy to interpret it so as to make it apply to any Finnish legislation. »

(Forme du gouvernement) du 21 août 1772, et le « Förenings-och Sâkerhetsakt » (Acte d'union et de sûreté) du 21 février et du 3 avril 1789, qui développa les pouvoirs du Roi tout en maintenant que le consentement des Etats était nécessaire en matière législative⁴.

« Nous, disent les Etats, nous regardons comme des sujets libres, soumis à la loi et en sécurité sous un Roi légitimement couronné qui nous gouverne suivant la loi écrite de Suède⁵. »

Art. 40 : « Le Roi ne peut, sans la connaissance et le consentement des Etats, faire aucune loi, ni en abroger une existante. »

Art. 41 : « Les Etats du Royaume ne peuvent abroger aucune loi existante, ni en faire aucune nouvelle, sans l'assentiment et le consentement du Roi. »

Par suite de la conquête russe, le Tsar notifia d'abord aux puissances, le 16-28 mars 1808, sa volonté de considérer la Finlande « comme une province conquise par ses troupes et qu'il incorporait pour toujours à son empire. » Puis, dans un Manifeste aux Finlandais, du 5-17 juin 1808, il annonçait le maintien des lois du pays :

« Les vieilles lois et les privilèges de votre pays seront inviolablement maintenus. »

Les soldats de Suède quittèrent la Finlande après la Convention conclue à Olkijoki, le 19 novembre 1808, et le Tsar n'avait pas encore traité avec la Suède, qu'il convoquait déjà les députés des Ordres finlandais pour fournir des indications utiles à la nouvelle organisation du pays⁶.

4. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, Paris, 1901, p. 13.

5. J. J. Caspar, *Finlande et Russie*, Paris, 1911, p. 11.

6. Despagne, *La question finlandaise au point de vue juridique*, Paris, 1901, p. 21.

Les députés ayant fait observer que ces questions étaient du ressort des Etats, le Tsar convoqua, le 1^{er} février 1809, « conformément aux lois du pays, une Diète générale pour le 22 mars dans la ville de Borga. »

Le 15-27 mars l'Empereur signait l'« Acte de garantie de Sa Majesté Impériale à tous les habitants de la Finlande » .

« A tous les habitants de la Finlande, Nous, Alexandre 1^{er} Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Grand-Duc de Finlande, etc... faisons savoir :

« La volonté du Très Haut Nous ayant fait entrer en possession du Grand-Duché de Finlande, Nous avons voulu, par les présentes, confirmer et sanctionner la religion et les lois fondamentales du pays, ainsi que les droits et privilèges dont chaque ordre en particulier, dans le dit Grand-Duché, et les habitants en général, tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des Constitutions. Nous promettons de maintenir tous ces avantages et lois en pleine vigueur sans altération ni changement.

« ALEXANDRE. »

(Cet acte de garantie et de confirmation a été donné dans les mêmes termes, par Nicolas 1^{er} le 12-24 décembre 1825, par Alexandre II le 19 février-3 mars 1855, par Alexandre III le 2-14 mars 1881, et par Nicolas II le 25 octobre-6 novembre 1894.)

Cet acte peut être considéré comme la charte fondamentale de l'autonomie de la Finlande.

C'est dans un discours en français que le Tsar ouvrit la Diète, le 28 mars 1809, et dit :

« J'ai promis de maintenir votre Constitution, vos

lois fondamentales. Cette réunion fera époque dans votre existence politique. »

Le lendemain eut lieu la prestation du serment de fidélité dans la Cathédrale de la ville de Borgo, et un Décret du 23 mars-4 avril notifia à tous les habitants de Finlande l'acte de garantie du 15-27 mars. Une dernière et solennelle confirmation fut donnée à la clôture de la Diète, le 6-18 juillet 1809, où il fut dit en français :

« Ce peuple brave et loyal bénira la Providence qui a amené l'ordre de choses actuel. Placé désormais au rang des nations, sous l'empire de ses lois, il ne se ressouviendra de la domination passée que pour cultiver des rapports d'amitié...

« Et moi, j'aurai recueilli le plus grand fruit de Mes soins quand Je verrai cette nation tranquille au dehors, libre dans l'intérieur, etc...»

Les dernières paroles du § 1 rappelaient « ce qu'avait d'irrégulier l'entente établie entre le Tsar et ses nouveaux sujets de Finlande; ceux-ci avaient, sous l'empire des circonstances, agi comme une collectivité politique tout à fait indépendante, et ils avaient disposé de leur sort sans même consulter leur Souverain incontestable, le Roi de Suède⁷ ».

Cet état de choses, impossible à admettre en droit, fut d'ailleurs régularisé peu de temps après, au Traité de Fredrikshamn, le 17 septembre 1809. Et, à ce moment le conquérant ayant déjà réglé avec les Finlandais les rapports qui s'établiraient désormais entre eux, le Roi de Suède s'est borné à céder « ces gouvernements en toute propriété et souveraineté à l'Empire de Russie » (art. IV).

7. Despagnet, *op. cit.*, p. 23.

L'art. VI était ainsi conçu :

« Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies ayant déjà donné les preuves les plus manifestes de la clémence et de la justice avec lesquelles Sa Majesté a résolu de gouverner les habitants des pays qu'Elle vient d'acquérir, en les assurant généreusement d'un mouvement spontané du libre exercice de leur religion, de leurs droits de propriété et de leurs privilèges, Sa Majesté Suédoise se voit par là dispensée du devoir, d'ailleurs sacré, de faire des réservations là-dessus en faveur de ses anciens sujets » (texte en français).

De plus, au cours du XIX^e siècle et dans d'autres actes, il a été souvent fait allusion à ces lois fondamentales de la Finlande, et à la garantie qui en avait été solennellement donnée, en particulier :

Dans les « Instructions » du 25 octobre-6 novembre 1811 : « ... que les affaires relatives à l'administration générale de la Finlande qui sont soumises à Notre décision, soient examinées, préparées et réglées en conformité avec les lois de ce pays, confirmées par Nous ».

Dans un « Manifeste » du 17 mars 1826 : « En même temps, nous avons voulu organiser pour la Finlande, d'une manière conforme aux lois fondamentales organiques de ce pays, confirmées par Nous, la procédure, etc... »

Dans une décision du 7-19 décembre 1864 d'Alexandre II : « ... 2^o que le Grand-Duché est gouverné d'après sa forme de gouvernement et ses lois ».

Ainsi donc, la Finlande jouissait de droits et privilèges; elle était régie par une Constitution particulière, lui venant de l'époque suédoise et dont le maintien lui

avait été garanti par chaque Souverain russe, en particulier par le signataire du « Manifeste » de 1899 et des décrets inconstitutionnels qui seront rendus par la suite.

*
* *

Ces expressions « lois fondamentales », « Constitution », propres à la Finlande, d'un avis presque unanime, désignaient les lois constitutionnelles « correspondant à la condition qu'avait la Finlande au point de vue du Droit public tant qu'elle était incorporée à la Suède, la seule différence consistant dans la substitution de l'Empereur de Russie au monarque suédois quant aux droits de souveraineté⁸... »

Certains milieux russes ergotèrent sur le sens des mots « lois fondamentales » et s'efforcèrent d'exploiter certaines variantes de forme dans les traductions de documents donnés en trois langues : français, russe et suédois. Ces polémistes eurent pour chef M. K. Ordine. D'après eux, l'expression « lois fondamentales » correspondrait à « lois primitives » sur la propriété privée, les questions civiles et religieuses, et non à « lois constitutionnelles ». De même, le mot « Constitution » employé par les traducteurs ne correspondrait pas à « Constitutions » (au pluriel dans le texte russe (*konstitutsiam*) qui ne se rapporterait qu'aux règles du droit privé, le concept juridique évoqué par ces mots, au XVIII^e siècle n'ayant pas de rapport avec la signification moderne. Ainsi, les « lois fondamentales » (*osnovnie zakoni*) du texte français et suédois ne seraient en russe, d'après l'opinion des polémistes russes, que les « lois primitives » (*korennie zakoni*).

8. Despagnet, *op. cit.*, p. 24.

L'abondance des textes proclamant, en russe, en français et en suédois, le maintien de la Constitution, dans l'autonomie du Grand-Duché est telle que ces querelles de mots sont réduites à néant.

D'ailleurs, ces lois fondamentales, confirmées par le Tsar, ne pouvaient être abrogées ou modifiées, sans le consentement des Etats; et la loi organique de la Diète, confirmée par Alexandre II le 3-15 avril 1869, déclarait dans l'art. 71 :

« Aucune loi fondamentale ne pourra être faite, modifiée, interprétée ou abrogée que sur la proposition de l'Empereur Grand-Duc et du consentement de tous les Ordres. »

La condition de droit public de la Finlande à l'intérieur de l'Empire de Russie, en conformité des lois fondamentales assurant son autonomie, avait été reconnue durant tout le xix^e siècle. Elle ne fut menacée officiellement par le gouvernement russe sur l'instigation des menées panrusses, qu'à partir de la promulgation du « Manifeste » de 1899. Ce fut le début d'une période de russification qui dura jusqu'en 1905, pour reprendre sous une autre forme en 1908⁹.

L'histoire politique de ces années précédant la guerre mondiale sera esquissée plus loin. Les sections suivantes seront consacrées à l'examen de la condition de la Finlande au point de vue du droit international et de ses rapports avec l'Empire russe, et de sa situation en Droit public interne.

9. A. von Hedenstrom, *Geschichte Russlands*, Stuttgart, 1922 : « Die Staatsraison geht dem Versprechen eines Monarchen voraus » (Stolypin, im *Reichsrat*), cité en exergue au 9^e chap. : Die Russifizierungspolitik in den Grenzmarken, p. 149.

*
* *

D'après les lois fondamentales régissant le Grand-Duché de Finlande, ce dernier formait dans les limites de l'Empire russe un territoire particulier¹⁰ avec sa Constitution, ses lois, sa nationalité, son organisation politique propres. Subordonnée à la Russie, n'ayant pas la souveraineté à l'extérieur, la Finlande pouvait-elle être considérée comme un « Etat » ?

Avant de répondre à cette question, est-ce que le régime de ce pays, tel qu'il l'a reçu dans l'Acte de Borgo, était définitif et, ainsi que l'ont exposé les Professeurs MM. Michoud et de Lapradelle, sans possibilité d'évoluer vers l'annexion ?

Si, par suite d'un processus historique quasi inévitable, des procédés d'assimilation nuancée, comme c'est le cas pour le protectorat, tendent vers l'annexion, pouvait-on s'attendre à ce que l'union de la Finlande et de la Russie tournât quelque jour à l'absorption complète, aboutissement d'une politique de pénétration de l'Empire dans les affaires finlandaises, pénétration de plus en plus fréquente et profonde ? Le but poursuivi par les panrusses et le général Bobrikov à partir de 1899 n'était-il pas une russification aussi rapide que possible de tous les éléments du pays ?

« Sans doute il y a, contre ce fatalisme historique, l'objection des conventions passées et des promesses faites. Mais le Droit public a pour s'en débarrasser des moyens que le Droit privé ne connaît pas et pour mettre le Droit d'accord avec l'histoire, pour passer par-dessus

10. Ein « Sondergebiet »; Kunz, *Staatenverbindungen*, p. 203.

les contrats, il a la clause *rebus sic stantibus*, d'après laquelle, changeant les circonstances politiques, changent aussi les conventions¹¹. »

Mais le régime créé par l'Acte de Borgo n'était pas comparable à celui d'un protectorat qui n'est bien souvent qu'un régime transitoire; et Alexandre I^{er}, en faisant de la Finlande, anciennement province intégrant suédoise « une nation tranquille au dehors, libre à l'intérieur », n'avait aucune arrière-pensée politique. D'autre part, dans le préambule du décret du 6-18 août 1809, il écrivait : « Il importait au bien-être de l'Etat... » et dans une lettre au comte de Steinheil le 14-26 septembre 1810 : « Mon but dans l'organisation de la Finlande a été de donner à ce peuple une existence politique de telle manière que les habitants de ce pays ne pussent être considérés comme les sujets de la Russie. »

Cette existence politique réunissait-elle cependant tous les éléments constitutifs de la notion d'Etat ? Cette question, point de départ d'une controverse très longue, est intimement liée à celle du critère de l'Etat.

La théorie classique de la souveraineté « puissance absolue » d'après Bodin, a été généralement admise aux ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles¹². Certains auteurs de l'époque contemporaine défendent encore cette thèse, qui n'admet l'Etat que là où cette *suprema potestas* existe. Si l'on accepte cette notion intransigeante de la souveraineté, comme marque caractéristique de l'Etat, que de difficultés surgissent pour expliquer et classer la con-

11. Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 30.

12. Vattel, *Le droit des gens*, l. I, ch. I, § IV, Paris, 1820 : « Toute nation qui se gouverne elle-même, sous quelque forme que ce soit, sans dépendance d'aucun étranger, est un Etat souverain », p. 55.

dition juridique de nombreux Etats ! Aussi une évolution s'est faite à ce sujet et, ainsi que l'écrit Erich :

« La doctrine qui prévaut de nos jours est celle qui ne fait pas de la souveraineté rigide un élément essentiel de l'Etat. Les uns, ceux qui ne veulent pas abandonner la souveraineté comme qualité essentielle de l'Etat, admettent ordinairement qu'il y a des Etats à souveraineté limitée... de pareils Etats étant souvent qualifiés mi-souverains, etc... »

Pour Fauchille, un Etat existe quand une réunion permanente et indépendante d'hommes vit sur un territoire déterminé, sous une autorité commune, « organisée dans le but d'assurer l'exercice de sa liberté et la jouissance de ses droits ».

Karl Strupp, dans ses *Eléments de Droit international public*, écrit que les éléments constitutifs de la notion d'Etat sont : un territoire, un peuple, une organisation politique¹³. Telle est la doctrine traditionnelle qu'un publiciste français résume en ces termes . « Par cela même qu'une entité politique constitue l'Etat, c'est-à-dire qu'elle comporte réunis les trois éléments en lesquels s'analyse le concept d'Etat, savoir : une autorité, une collectivité, un territoire, elle satisfait aux conditions organiques de la personnalité internationale¹⁴. »

Mais si, suivant Chrétien (*Principes de Droit international public*), la souveraineté extérieure est indispensable pour qu'une entité politique soit qualifiée Etat, pouvait-on parler de l' « Etat finlandais » ?

13. Erich, « La naissance et la reconnaissance des Etats », (*Académie de Droit International*, 1926,) p. 433.

14. Karl Strupp, *Eléments de Droit international universel...*, t. I, Paris, 1930 : « Un Etat existe dès qu'un peuple, établi sur un territoire déterminé s'est donné librement une organisation politique », p. 80.

Les opinions des auteurs sont donc nombreuses sur la qualification d'« Etat » donnée à une collectivité en droit des gens. Ajoutons qu'il est « des Etats dont la capacité est incomplète et cette limitation de la capacité affecte des aspects extrêmement divers selon les espèces¹⁵. »

Les partisans de la thèse que l'on pourrait appeler libérale, par opposition à la tradition classique et intransigeante, considéraient donc que la Finlande, bien que non reconnue dans la société internationale des nations, formait cependant un Etat. Erich disait à ce sujet : « Si l'on admet qu'un Etat, tout en possédant des organes autonomes, non délégués, peut être subordonné à un autre de manière qu'il reste juridiquement lié par la volonté de l'Etat supérieur, on aboutira à la conséquence qu'il peut y avoir des Etats dont la compétence et les attributions étatiques sont limitées de façon à exclure leur capacité en matière de relations internationales... Telle fut la situation de la Finlande depuis son rattachement à la Russie jusqu'à son affranchissement¹⁶. »

Les milieux politiques impérialistes russes se sont attaqués à la conception d'une « Finlande-Etat ». Le lieutenant-général Borodkine a opposé à cette thèse des arguments que l'on trouve réunis dans la brochure : *La Finlande comme partie intégrante de l'Empire russe*. Il y est rappelé, en effet, que, par l'article 6 du Traité de Paix de Fredrikshamn du 5 septembre 1809, « ces gouvernements appartiennent en toute propriété et

15. G. Gidel, *R. D. I. P.*, 1911, tome XVIII, p. 604.

16. Erich, *op. cit.*, *Acad. de Droit Int.*, 1926, p. 435.

souveraineté à l'Empire de Russie » et que le Grand-Duché a été incorporé pour toujours¹⁷.

La fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle ont été marqués par les tentatives impériales de russification de la Finlande et, sur le terrain juridique comme sur le terrain politique, des auteurs russes se sont appliqués à ramener la condition du Grand-Duché à l'état de province, incorporée à l'Empire. Borodkine n'écrivait-il pas que des irrégularités se sont montrées dans certains travaux étrangers de droit constitutionnel russe, et qu'en 1908 parut dans un recueil d'informations rédigé par « des autorités de la jurisprudence allemande » une traduction truquée des lois fondamentales de l'Etat russe ?

De même, dans un livre paru en 1902 à la Société d'Editions scientifiques, sous le titre : *Condition juridique de la Finlande*, on s'est donné pour tâche de soutenir la thèse impériale russe, par des arguments empruntés à l'histoire, au droit et même à la philologie. Invoquant les conclusions de Arwidson déclarant que, la Finlande n'étant qu'une partie intégrante de la Suède, la Russie ne pouvait conclure avec elle aucun traité, ainsi que les idées soutenues par le Finlandais Paavo Siromalainen qui écrivait vers le milieu du siècle dernier que « les allégations de Wasser au sujet de la Finlande considérée comme Etat devaient se ranger au nombre des absurdités politiques », le lieutenant-général Borodkine n'offrait aux thèses soutenues par les écrivains

17. Manifeste du 20 mars 1808 : « Nous réunissons à l'Empire russe dès maintenant et pour toujours, cette contrée soumise ainsi par nos armes, et nous ordonnons, en conséquence que l'on reçoive des habitants le serment de fidèle assujettissement à Notre trône ».

finlandais Hermanson, Mechelin, Danielson que des réfutations bien faibles.

Poursuivant cependant leur démonstration, les auteurs panrusses prétendaient qu'on ne saurait parler d'un territoire finlandais comme étant séparé, et que dans la question d'une collectivité indépendante comme dans celle d'un pouvoir souverain, la Finlande ne pouvait se faire admettre avec la qualité d'Etat.

De plus, ainsi qu'il a été dit précédemment, il n'est pas jusqu'aux textes qui n'aient été soumis, dans les nuances que pouvaient offrir les différentes traductions qui en ont été faites, à un examen minutieux à l'extrême.

Un autre représentant de cette tendance, Baschmakoff, prétendait que le Grand-Duché n'était pas un Etat soudé à l'Empire russe, mais formait une province. Le Protocole de chancellerie devait en fournir une preuve :

« Par la grâce de Dieu, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, de Moscou, Kieff, etc... Tsar de Kazan... Souverain de Pskov et Grand-Duc de Smolensk Lithuanie, Volhynie, Polodie et Finlande... »

La Finlande voisinant avec Smolensk !

Les représentants de la thèse opposée avaient peu de peine à réfuter de telles allégations qui, en vérité, étaient bien loin de l'état psychologique qui avait présidé à l'élaboration en 1808-1809 des rapports russo-finlandais et à la garantie donnée par Alexandre I^{er}.

Aussi, comme l'ont fait remarquer plusieurs auteurs, en particulier Delpech, puisqu'il avait été procédé par voie contractuelle, la première condition résidait dans la capacité des parties. Donc, consentir à contracter, c'est implicitement reconnaître la personnalité et la capacité juridique à l'autre partie.

Le Tsar, en traitant avec la Finlande, ne pouvait donc pas la considérer comme une simple province, mais bien au contraire lui reconnaissait ainsi la qualité d'Etat. D'autre part, Speransky n'avait-il pas écrit : « La Finlande est un Etat (*gosudarstvo*) et non un gouvernement (*gubernia*) ? »

* *

Si l'on passe à la question de la nature juridique des rapports entre Russie et Finlande jusqu'en 1917, on se trouve également en présence de nombreuses thèses. Kunz¹⁸, dans *Staatenverbindungen*, en a donné schématiquement un aperçu d'ensemble, dont nous nous permettrons de suivre le plan :

1^o La Finlande était un Etat en union personnelle avec la Russie. Cette thèse, soutenue par Gothaer, ne peut être admise. L'union personnelle suppose, ainsi que le cas se présentait pour le Roi de Belgique Léopold II souverain absolu du Congo, et les Rois de Hollande Grands-Ducs de Luxembourg jusqu'en 1890, que le trait d'union entre les deux Etats réside dans la personne du prince commun. Par ailleurs, leur organisation politique est complètement séparée et ce genre d'union est essentiellement précaire. Aussi la majorité des auteurs, notamment Bornhak, Delpech, Erich, Herman-søn, Oppenheim, écartaient cette hypothèse.

2^o La Finlande ne formait pas un Etat souverain, mais un Etat autonome¹⁹. Ce rapport de droite ntre l'Empire et le Grand-Duché aurait été une « Staatenver-

18. Kunz, *Staatenverbindungen* (Stier-Somlo), 1926, p. 204.

19. Kunz, « Kein souveräner Staat, sondern ein autonomer Staat. »

bindung » offrant plusieurs variétés, suivant les auteurs : d'après Hermanson, il s'agissait d'un « Bundesstaat » sous l'hégémonie russe. Despagnet, Delpech, Méchelin... proposaient d'y voir une union réelle. « La Russie et la Finlande sont des Etats souverains l'un et l'autre et réunis entre eux uniquement parce qu'ils sont gouvernés par la même dynastie. Certaines affaires (relations extérieures, etc...) sont considérées comme communes et réglées par un organe commun. Ces affaires mises à part, les diverses fonctions de l'Etat, législation, administration, justice, sont exercées séparément²⁰ ».

Certains auteurs, comme Jellinek dans *Theorie der Staatenverbindungen* critiquaient cette analyse des rapports russo-finlandais, et ils faisaient remarquer que l'union réelle²¹ ne pouvait s'appliquer ici, car la Finlande a été conquise et elle se trouvait de ce fait en face d'un souverain vainqueur. Ce dernier pouvait donc régler comme il l'entendait le sort du pays vaincu. MM. Michoud et de Lapradelle ont fait cette objection que l'union en question s'est accomplie, non pas au Traité de Fredrickshamn en septembre 1809, mais en mars précédent à Borga.

20. Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 61.

21. Définitions données par certains auteurs :

Edvardo Cimbali, *Il diritto internazionale universale* (Préface de Pradier-Fodéré) 1891, p. 190 : « Quando sempre lasciando intatta la comune sovranità esterna, conservano la più compiuta sovranità interna, costituiscono lo stato a unione reale ».

D. Anzilotti, *Corso de Diritto Internazionale*, Roma, 1923 : « L'unione reale, società di due o più stati che si obbligano con un trattato ad avere lo stesso monarca e quindi ad esercitare in comune le funzioni proprie del capo dello stato nelle relazioni internazionali. »

Fauchille, *Droit international public*, p. 234 : « Lois et institutions politiques distinctes, la souveraineté intérieure reste individuelle, la souveraineté extérieure de chaque Etat lui est enlevée et se confond dans la souveraineté générale de l'union. »

Oppenheim, Redslob, de Louter n'admettaient pas l'union réelle, en partant de ce principe que ce type d'union suppose l'égalité des parties.

D'après Rehm, dans *Staatslehre*, la Finlande et la Russie formaient un Etat composé, et Bornhak proposait la qualification d'« incorporation incomplète ». Ce n'était pas à l'Empire russe en totalité, mais à l'Empire de Russie en tant qu'Etat simple que la Finlande était incorporée partiellement. Bornhak faisait d'ailleurs des rapprochements avec d'autres unions, en particulier de la Russie et de la Pologne, mais il était difficile de suivre l'auteur.

Il ne pouvait pas être question d'un Etat fédéral, car il n'existait pas de pouvoir central au-dessus des deux Etats particuliers.

D'après Hermanson, jurisconsulte finlandais, la Finlande était non unie, mais incorporée à la Russie, et un nouvel organisme serait ainsi né : l'Empire russe, auquel appartenait la direction des affaires étrangères.

3^o Jellinek a construit une thèse, d'après laquelle la Finlande était non un Etat, mais un « Staatenfragment », avec un territoire, des autorités et un organe législatif propres. Il lui manquait pour être un Etat un pouvoir monarchique indépendant²².

4^o La Finlande formait une province autonome de la Russie. Dans ce sens : Redslob.

Enfin, d'autres auteurs ne pouvant ramener ce cas d'union à une théorie et à une catégorie précises de la classification juridique, en étaient arrivés à parler d'une « Staatenverbindung *sui generis* ».

22. Kunz, *op. cit.*, « Eine selbständige nicht in einer andren Krone enthaltene monarchische Gewalt », p. 205.

De ce que l'union de la Finlande et de la Russie n'était assimilable complètement à aucun des rapports entre Etats, généralement admis, les défenseurs de la thèse voyant dans la Finlande un Etat n'admettaient pas qu'on pût, par voie de conséquence, infirmer leurs prétentions.

La Finlande avait des droits qui lui furent formellement reconnus et garantis et, même si le Tsar avait accordé l'autonomie à la suite d'un acte de volonté unilatéral (*ein einseitiger Willensakt*) suivant l'expression de Erich, il est certain que la promesse ainsi donnée créait une obligation de maintenir cette autonomie.

*
*
*

Le Professeur de Droit public Kokochkine, de Moscou, écrivait: « Dans toutes les relations mutuelles de l'Empire et du Grand-Duché, excepté la politique étrangère et l'administration militaire, régnait le principe d'une séparation complète. »

Il existait, en effet, par suite de l'autonomie de la Finlande, deux organismes d'Etat parallèles et distincts : l'Etat russe et l'Etat finlandais, unis par la personne de l'Empereur, dont les pouvoirs étaient différents en Russie proprement dite et en Finlande.

La condition de Droit public interne du Grand-Duché, en conformité des lois fondamentales suédoises, devenues lois finlandaises, et des lois organiques de 1869 puis de 1906, pouvait se ramener finalement aux points suivants:

Le monarque qui, ainsi que l'écrivait Erich dans *Staatsrecht*, de par la loi russe montait sur le trône devenait *ipso jure* Grand-Duc de Finlande. L'Empereur de

Russie, autocrate en Russie, était monarque constitutionnel en Finlande.

Le pouvoir exécutif appartenait à l'Empereur Grand-Duc qui gouvernait avec le concours des autorités et fonctionnaires publics.

Le pouvoir législatif était exercé concurremment par le Grand-Duc et par la Diète.

La Diète finlandaise n'avait pas été convoquée avant 1863 et, bien qu'il n'y eût pas là une violation de la Constitution, l'« inactivité d'un des pouvoirs publics dut avoir une action paralysante sous plus d'un rapport. Tout travail législatif, incombant à la représentation populaire, était rendu impossible et il ne put être remplacé que d'une façon partielle... par des ordonnances émanant des pouvoirs administratifs²³. »

Sans faire ici l'historique du Parlement finlandais, rappelons cependant que ce fut un événement d'une importance capitale que la convocation de la Diète en 1863. Ainsi était inaugurée, avec le réveil de la vie parlementaire, une ère de progrès. Dans son discours, Alexandre II disait :

« Plusieurs dispositions de lois fondamentales du Grand-Duché ont cessé d'être applicables aux situations créées par l'union du Grand-Duché à l'Empire; à d'autres la précision et la clarté font défaut... Je ferai élaborer des projets d'explications et d'amendements à ces lois, lesquels projets je soumettrai à l'approbation des Etats à la prochaine session de la Diète que j'ai l'intention de convoquer de nouveau dans trois ans. »

23. Werner Söderhjelm, « Le Parlement finlandais », (*Finlande et Finlandais*), Paris, 1913, p. 94.

Une loi organique de la Diète fut sanctionnée par Alexandre II le 15 avril 1869 :

Art. 51 : « Outre les droits de pétition dont les Etats ont joui depuis des temps reculés, les Etats réunis en Diète ont le droit d'initiative en matière de création, de modification ou d'abrogation des lois générales qui dépendent de la décision concordante de l'Empereur et du Grand-Duc. »

Art. 71. : « Aucune loi fondamentale ne pourra être faite, modifiée, interprétée ou abrogée que sur la proposition de l'Empereur Grand-Duc et du consentement de tous les Ordres.

Cette loi organique était déclarée loi constitutionnelle.

Bien que la représentation du pays par Ordres, qui durèrent jusqu'en 1906, fût une organisation surannée et peu en rapport avec la structure sociale de l'époque contemporaine, de grands efforts de réalisation furent tentés, et « aussi au point de vue de la qualité beaucoup de bon travail a été fait²⁴. »

A la fin de la première période de russification qui s'étendit sur les cinq premières années du ^{xx}e siècle, Nicolas II disait dans un Manifeste du 22 octobre-4 novembre 1905²⁵ :

« ...Nous avons trouvé bon de charger le Sénat : 1^o De rédiger un projet de nouvelle loi organique de la Diète dans le sens d'une réorganisation moderne de la représentation nationale basée sur le suffrage universel, direct et égal. »

La loi organique prévue fut sanctionnée par Nicolas II,

24. W. Söderhjelm, *op. cit.*, p. 98.

25. J. J. Caspar, *Finlande et Russie*, p. 48.

le 20 juillet 1906, et elle abrogeait la loi organique en 1869. En voici quelques articles :

Art. 26 : « L'Empereur Grand-Duc communiquera à la Diète à l'ouverture de la session, l'exposé des propositions qu'il lui soumettra en même temps... »

Art. 29 : « La Diète a le droit de recevoir de chacun de ses membres toute motion régulièrement déposée tendant à l'établissement, à la modification ou à l'abrogation d'une loi dépendant de la décision concordante de l'Empereur Grand-Duc et de la Diète. »

Le système des commissions chargées de préparer les affaires soumises à la Diète était maintenu, et de plus, une « Grande Commission » était créée, devant se prononcer sur les questions de législation sans avoir cependant le droit de prendre de décision définitive²⁶. Cette loi organique, qui avait le caractère d'une loi constitutionnelle, prévoyait ainsi l'avis obligatoire de la Grande Commission, et la procédure à suivre quant au nombre de délibérations. Après la première lecture, la Diète ne prenait pas de décision et renvoyait l'affaire à la commission dont le projet servait de base à la deuxième lecture. Le projet de loi était examiné en détail. Une troisième lecture avait lieu au cours de laquelle la Diète acceptait ou rejetait le projet.

Les partis politiques en lutte à cette époque étaient : le parti populaire suédois, qui avait à son programme, en plus des réformes libérales et démocratiques communes à tous les partis, les trois points suivants : défense de la Constitution contre les attaques russes, défense de

26. Baron Wrède, « L'évolution du Droit public finlandais », (*Les transformations du Droit dans les principaux pays depuis 50 ans*, tome 1, Paris, 1922), p. 269.

l'ordre social et juridique et des droits de la langue suédoise contre les attaques du nationalisme finnois; puis le parti jeune finnois; les vieux fennomanes, parti nationaliste finnois; et le puissant parti socialiste.

L'année 1906 fut marquée par l'introduction d'une forme populaire de représentation nationale très avancée pour l'époque et pas encore mise en pratique jusque là. Le nouveau Parlement fut élu sur la base du suffrage universel, direct, avec représentation proportionnelle. Était électeur tout citoyen, homme ou femme, âgé d'au moins vingt-quatre ans. La Chambre était élue pour trois ans et comptait deux cents membres. Le pays était divisé en circonscriptions électorales, au nombre de douze au minimum, et de dix-huit au maximum. L'Empereur Grand-Duc avait le droit de dissolution et pouvait convoquer les électeurs, avant la fin de la législature, pour de nouvelles élections.

La Finlande, comme dans d'autres domaines culturels, se plaçait ainsi à l'avant-garde des pays de civilisation occidentale, et le nouveau Parlement à Chambre unique remplaça l'ancien système de représentation de la nation par ordres, qui était un anachronisme à une époque où les idées démocratiques se répandaient de plus en plus dans les masses.

*
* *

Le gouvernement du Grand-Duché avait pour organes centraux, en plus de l'Empereur Grand-Duc, le Sénat, le Gouverneur général de Finlande, le Secrétaire d'Etat à Saint-Petersbourg, le Procureur général.

L'Empereur Grand-Duc était le chef de l'Etat. Le Droit public russe en désignait seul le titulaire qui, en

montant sur le trône de Russie, devenait *ipso jure* Grand-Duc de Finlande, et devait adresser aux habitants de la Finlande un Manifeste, dans lequel il garantissait les lois fondamentales.

Chef suprême de l'Etat, il devait faire observer l'ordre dans le pays et assurer aux citoyens la jouissance paisible de leurs droits, diriger l'administration, convoquer la Diète, déposer ses Projets et sanctionner les propositions qui avaient été acceptées par la Chambre (ou, le cas échéant, refuser de donner sa sanction). Il établissait le budget, veillait à la défense nationale, représentait et défendait les intérêts du Grand-Duché devant les puissances étrangères.

Le Sénat finlandais pouvait être comparé à un Conseil des ministres des pays occidentaux. Il exerçait ses fonctions au nom de l'Empereur Grand-Duc et, dans cette tâche, il représentait l'autorité gouvernementale la plus haute dans le pays. Avant d'être présentées au Tsar, les affaires devaient d'abord être examinées par le Sénat, puis adressées au Souverain.

Le Sénat se composait de deux départements : justice et administration. Chaque département comptait dix sénateurs au moins (dont un vice-président) nommés par l'Empereur Grand-Duc pour une durée de trois ans.

Le département de la justice avait pour fonction de dire le droit en dernière instance, dans toutes les affaires qui n'étaient pas du domaine administratif, et de nommer, au nom du Souverain, à toutes les fonctions de la justice.

Le département administratif était chargé de l'administration civile et de la juridiction administrative en dernière instance. Les affaires, examinées par lui,

étaient préparées par des bureaux compétents, dont les principaux étaient ceux : de la justice, des affaires civiles concernant les divisions administratives, de la presse, de l'administration provinciale, etc..., des finances, de l'administration domaniale, du culte, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des communications, etc...

C'est à Abo, le 3 octobre 1809, que pour la première fois le Conseil de gouvernement s'est réuni. Peu de temps après le Congrès de Vienne, l'Empereur décidait que le Conseil de gouvernement serait désormais appelé Sénat impérial. Il voulait montrer par là qu'il dotait le gouvernement finlandais du même titre que le premier organe de l'Empire, et aussi marquer davantage la nature des rapports étroits du gouvernement finlandais avec le chef de l'Etat.

Celui-ci était représenté dans le Grand-Duché par le Gouverneur général. Ses fonctions étaient très importantes. Il était Président du Sénat, et veillait à l'exécution des règlements et rescrits. Alors que les autres fonctionnaires devaient être de nationalité finlandaise, il pouvait être et était en fait traditionnellement russe. En tant que Président du Sénat il avait les mêmes devoirs qui, d'ordinaire, incombent à un Président d'un Conseil, sauf l'obligation d'assister aux sessions. Toutes les propositions adressées à l'Empereur Grand-Duc parvenaient à ce dernier par l'intermédiaire du Gouverneur. De plus, son consentement était obligatoire pour que, dans certaines affaires déterminées, les décisions du Sénat pussent avoir un caractère définitif. Il exerçait la haute surveillance sur les autorités exécutives, et la loi du 18 décembre 1878 le faisait chef de l'armée finlandaise.

Le Procureur, placé auprès du Sénat et du Gouverneur général, veillait à l'observation des lois par les fonctionnaires, et était le véritable gardien de la Constitution.

Enfin, à Saint-Petersbourg : le Secrétariat d'Etat, institution politique, ayant pour but de retirer à la compétence des Ministres russes les affaires finlandaises dépendant, en conformité des lois fondamentales, du pouvoir suprême. Le Secrétariat d'Etat et son adjoint étaient directement nommés par le monarque.

Terminons ce rapide exposé de droit public en remarquant, avec Erich dans son étude très détaillée du *Staatsrecht des Grössfürstentums Finnland*, que le fait pour la Finlande de faire partie de l'Empire russe et de ne pas participer à la vie internationale (et, en particulier, de n'avoir ni ambassades, ni consulats) n'était pas de nature à infirmer ce principe, d'après lequel les citoyens finlandais n'étaient soumis qu'aux lois de leur pays garanties en 1809. Au point de vue du droit public interne, la nationalité finlandaise était complètement différente de la nationalité russe.

Cette nationalité du Grand-Duché s'acquerrait par les différents procédés ordinaires : 1^o la naissance, si les parents ou seulement le père était finlandais; dans le cas d'enfants naturels, ceux-ci suivaient la nationalité de la mère; 2^o la légitimation; 3^o le mariage d'une étrangère avec un Finlandais; 4^o la naturalisation, etc...

En ce qui concerne les citoyens finlandais qui émigraient en Russie, des dispositions particulières s'appliquaient. Ils n'avaient pas à leur disposition le procédé de la naturalisation, et, en principe, ils continuaient à être considérés comme citoyens finlandais, même s'ils se fixaient d'une façon durable en Russie.

Les droits civiques dont jouissaient les Finlandais n'étaient pas l'objet, dans la Constitution, d'une énumération systématique, mais étaient reconnus : la liberté personnelle, le droit à la protection légale, etc... D'autres droits fondamentaux étaient expressément garantis : liberté des citoyens contre les empiètements administratifs et les arrestations arbitraires, égalité de tous devant la loi, liberté de posséder et de jouir paisiblement des droits et biens acquis, liberté de parole, de réunion (introduite dans la Constitution par la loi du 20 août 1906) et d'association²⁷.

D'autres lois relatives à la liberté des citoyens finlandais étaient garanties par des lois générales, d'une façon plus ou moins complète. C'est ainsi que la législation sur la liberté de conscience et de religion a laissé longtemps à désirer. Citons encore le droit de libre circulation dans tout le Royaume, l'inviolabilité du domicile, la liberté de commerce (sauf pour les banques, les entreprises d'assurances, de courtiers, les librairies, la pharmacie, etc...).

La condition des sujets russes en Finlande se distinguait de celle des étrangers par les traits suivants :

Le séjour en territoire finlandais ne pouvait être interdit aux Russes. L'extradition d'un sujet russe pour délit commis en Russie ne pouvait être refusée, si la demande émanait des autorités russes compétentes. Les sujets russes pouvaient posséder et acquérir des biens

27. Erich, *Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland*, Frankfurt, 1912, p. 29. « Finnische Staatsbürger sind berechtigt, ohne vorherige Erlaubnis zur Erörterung allgemeiner Angelegenheiten oder zu anderen erlaubten Zwecken zusammen zu kommen. »

sur le territoire du Grand-Duché dans les mêmes conditions que les Finlandais. Les médecins, vétérinaires, etc. russes pouvaient exercer en Finlande. Les troupes qui y étaient cantonnées étaient sous les ordres russes, et régies par les lois russes (sauf à répondre devant les tribunaux finlandais des délits d'ordre privé).

CHAPITRE II

LA LUTTE POUR LA LÉGALITÉ DE 1899 A 1906

La Manifeste du 15 février 1899, suivi des « Règlements », tendait à faire de la Diète, assemblée de la représentation nationale, un organe délibérant, simplement donneur d'avis dans beaucoup de cas. Les milieux monarchistes panrusses de Saint-Pétersbourg exerçaient une grande influence sur le Tsar Nicolas, et cette politique de russification allait avoir en la personne du lieutenant-général Bobrikov, Gouverneur de la Finlande, et du Secrétaire d'Etat, von Plehve, deux zélés serviteurs. Le général Bobrikov appliqua la maxime *divide et impere* suivie avec déliction par les hommes d'Etat russes dans la russification de la Pologne et des provinces baltes¹. C'est ainsi qu'il aurait essayé d'exploiter certains sentiments d'amertume et de mécontentement de la classe paysanne dépourvue de terres. Le fossé existait, bien entendu, entre les riches et les prolétaires, mais le réveil national finnois avait créé un état psychologique nouveau dans les milieux universitaires et autres. Aussi, la presse fut d'abord visée,

1. Ignatius et Soikkeli, *La guerre d'indépendance en Finlande*, Helsingfors, 1925, p. 13.

étant accusée de fomenter le mécontentement manifesté vis-à-vis des autorités russes, et plusieurs journaux furent suspendus.

Pendant la session de la Diète de 1900, on nota une accalmie de courte durée. Aussitôt après, des ordonnances illégales furent rendues, concernant la surveillance des réunions publiques, le droit des sujets russes de faire du commerce en Finlande, et l'emploi du russe comme langue officielle dans la haute administration². Un certain nombre de sénateurs donnèrent leur démission et le Procureur Général fut remplacé. Il y eut à nouveau plusieurs journaux supprimés ou suspendus.

Comme l'a fait remarquer le Professeur Van der Vlugt³, le Manifeste était resté lettre morte, à part la réforme de l'organisation militaire qui y avait donné lieu, mais, si aucun acte législatif n'a été conçu selon la procédure désignée, il y eut pendant toute cette période de nombreuses illégalités, que relateront les doléances portées au pied du trône par les Etats en 1904.

Au mois de juillet 1901, une nouvelle ordonnance concernant le service militaire fut publiée : l'armée finlandaise devait être dissoute et les recrues du pays feraient leur temps de service avec les troupes russes, d'après le système militaire de l'Empire.

La politique ainsi poursuivie eut une grande influence sur la formation de l'état d'esprit des Finlandais qui, unanimes dans le jugement porté sur les actes accomplis en violation de leurs droits, se divisèrent néanmoins sur la question de l'attitude à prendre et de la nature

2. Finland, *op. cit.*, (State : by Kustavi Grotenfelt), p. 186.

3. Van der Vlugt, *Un nouveau conflit finlandais*, Haarlem, 1909, p. 17.

de l'action publique à mener dans le pays pour s'opposer à la russification.

Les uns pensaient qu'il était peu possible à un petit peuple de résister aux attaques panslavistes et qu'il fallait sans doute se préparer à renoncer graduellement aux droits qui avaient été respectés jusqu'ici. Peut-être même, ajoutaient-ils, pourrait-on les recouvrer plus tard ou, tout au moins, obtenir du gouvernement qu'il renonçât à sa politique d'assimilation. D'autres, surtout le parti jeune-finnois et le parti suédois, adoptèrent la politique de la résistance passive, en se refusant totalement à participer à tout acte illégal. Un « parti constitutionnel » fut créé avec des transfuges du parti « vieux-finnois » qui étaient venus se joindre aux « jeunes-finnois ».

Toute loi et toute ordonnance non promulguées conformément à la Constitution seraient considérées comme nulles.

Le parti social-démocrate se joignit à ce mouvement, mais sans accorder un intérêt du même ordre au point de vue national et constitutionnel, et il maintint d'étroits rapports avec les milieux ouvriers russes. En dehors de ces partis, un groupement secret fut constitué pendant l'automne 1901, ayant pour but l'organisation de la résistance aux décrets illégaux du gouvernement : ce fut le « Kagal ».

Les fonctionnaires publics qui refusèrent de se conformer aveuglément aux ordres du gouvernement furent soumis à une rude épreuve, et encoururent ainsi le danger d'être révoqués. Pendant l'automne 1902, des décrets parurent, se rapportant à l'admission de sujets russes aux fonctions publiques en Finlande, et à l'ins-

titution d'une procédure à suivre dans les poursuites contre les fonctionnaires publics.

L'enseignement de la langue russe fut introduit et, d'après une ordonnance de juillet 1902, le texte original des lois finnoises devait paraître en russe⁴ avec seulement des traductions en suédois et en finnois.

Enfin, après certaines hésitations, les autorités de Saint-Petersbourg donnèrent des pouvoirs dictatoriaux au général Bobrikov afin de vaincre le mouvement finlandais de résistance. Des citoyens considérés comme dangereux furent expulsés puis, afin qu'ils ne pussent continuer leur agitation à l'étranger, envoyés en Sibérie. Mais les monarchistes panslavistes s'attaquèrent en particulier à l'armée finlandaise. Tous les bataillons avaient été dissous, sauf la Garde finlandaise qui survécut jusqu'en 1905. Le recensement au printemps de 1902 fut l'objet d'une campagne contre la levée illégale de troupes : plus de la moitié des jeunes gens ne se présentèrent pas.

La proportion des défaillants diminua par la suite, mais le mouvement d'abstention continua et le gouvernement russe abandonna la lutte, en n'enrôlant plus la jeunesse finlandaise (qui, de ce fait, ne participa ni à la guerre russo-japonaise, ni à la guerre de 1914), et en exigeant comme compensation le paiement d'une somme annuelle de dix millions de marcs finlandais.

La politique despotique du Gouverneur devait finalement provoquer un meurtre. Un jeune fonctionnaire au Sénat, Eugen Schauman, tua le lieutenant général

4. Finland, *op. cit.* (Historical Sketch, p. 186).

Bobrikov le 16 juin 1904⁵. Quelques semaines plus tard von Plehve était tué par une bombe lancée par un Russe.

A la suite de ces événements et des revers subis en Extrême-Orient, le Tsar relâcha un peu sa politique dans le Grand-Duché où, d'ailleurs à la même époque, une partie de l'opinion pensait déjà à la séparation d'avec la Russie. Un parti « activiste » finlandais fut organisé et des rapports s'établirent avec les révolutionnaires russes. Certains milieux espéraient qu'une révolution éclaterait en Russie, et des participants finlandais se rendirent à l'assemblée que les révolutionnaires russes tinrent à Paris en 1904⁶. Des armes furent introduites dans le pays par les soins de l'activiste Konni Zilliacus, et cette tentative est restée célèbre par suite du naufrage du bateau *John Grafton* dans la mer Baltique.

Bien que le gouvernement russe ait été mis au courant de ces armements clandestins, son attitude vis-à-vis des Finlandais changea cependant, par suite des graves événements dont il a été parlé, et les États furent convoqués pour le mois de décembre 1904. Les membres qui avaient été exilés purent rentrer afin d'assister à la session.

Il y fut décidé d'adresser au Souverain une grande pétition au sujet de l'état où se trouvait le Finlande, en demandant que l'on procédât à l'annulation des ordonnances illégalement rendues. Aucune réponse ne

5. Dans *Une page de l'histoire contemporaine de la Finlande : l'Administration de Bobrikov*, St-Petersbourg, 1905, p. 437, Borodkine écrivait :

Онъ палъ, какъ вѣрный сынъ и слуга Россіи. Своею кровью онъ запечатѣлъ вѣрность долгу, преданность Царю и Родинѣ, а также послѣдовательность въ проведеніи своихъ воззрѣній. Онъ палъ, какъ истинный хоругвеносецъ русской политики.

6. Ignatius et Soikkeli, *op. cit.*, p. 15.

fut donnée, et le gouvernement russe eut alors une attitude peu claire : à côté d'une ordonnance révoquant les sentences de bannissement, il déclarait d'autre part, ne faire aucune promesse quant aux mesures à prendre pour l'abolition du régime politique illégal. C'est ainsi que beaucoup d'autres ordonnances restaient encore en vigueur au moment où la grève générale éclata en Russie à la fin du mois d'octobre 1905, peu de temps après la signature de la Paix de Portsmouth avec le Japon. Cette grève s'étendit à la Finlande et elle fut organisée à la fois par les activistes et par les ouvriers. Ceux-ci, constituèrent alors une « garde rouge ».

On fut d'avis dans les milieux finlandais partisans de la résistance légale d'exploiter ces événements pour demander au gouvernement le rétablissement des droits du pays. Un projet de Manifeste rédigé par le parti constitutionnel fut présenté à l'Empereur qui publia le 4 novembre 1905 un Manifeste « concernant les mesures à prendre pour le rétablissement de l'ordre légal dans le pays ».

« Ayant examiné définitivement la pétition respectueuse des Etats de Finlande, en date du 31 décembre 1904, concernant les mesures à prendre pour le rétablissement de l'ordre légal dans le pays, nous avons jugé que celles-ci méritent d'être prises par Nous en considération et sont dignes d'être réalisées.

» En même temps, et en vue du développement des droits assurés au peuple finlandais par les lois fondamentales, nous avons ordonné l'élaboration des projets de loi, concernant des réformes importantes dans le domaine des lois fondamentales, afin que les dits projets

puissent être soumis à l'examen des représentants du peuple.

« En conséquence de quoi, l'application des règlements annexés à Notre Manifeste du 3 février 1899 devra être suspendue, jusqu'au règlement des questions qu'ils soulèvent par un acte législatif, Nous révoquons également les décrets suivants... »

(Suit la liste des décrets inconstitutionnels de 1900 à 1903.)

Les droits de la Finlande étaient à nouveau reconnus et la Diète convoquée en session extraordinaire, afin d'examiner les mesures à prendre concernant une réforme parlementaire sur la base du Suffrage universel et direct.

Par ce même Manifeste, le Tsar chargeait le Sénat de rédiger des projets de lois fondamentales donnant à la représentation nationale le droit de contrôler la légalité des actes des membres du gouvernement, et assurant les libertés de la parole, de réunion et d'association; un projet de loi sur la liberté de la presse devait être également rédigé.

Le Président du Sénat fut L. Mechelin, et un nouveau Gouverneur général, N. Gérard, était nommé.

La question de la réforme de la représentation nationale fut mise à l'étude au sein d'un Comité gouvernemental, présidé par le Professeur de Droit public, Robert Hermanson. Les préférences allèrent au système d'une Chambre unique, dont il a été parlé succinctement plus haut.

Le 18 septembre 1906, l'ancien Landtdag avec ses Etats tint séance pour la dernière fois. Une nouvelle ère de l'histoire parlementaire et politique de la Finlande

commençait. Le Tsar avait sanctionné le nouveau régime en juin, et il était permis d'espérer que la politique suivie pendant les années qui venaient de s'écouler allait être abandonnée. En vérité, ce n'était qu'une trêve, qu'avait rendue nécessaire les événements de Russie.

CHAPITRE III

LES RAPPORTS RUSSO-FINLANDAIS ET LES EVENEMENTS POLITIQUES DE 1906 A LA GUERRE MONDIALE

Bientôt en effet les illégalités reprirent et la lutte s'engagea sur un terrain nouveau. Un projet de loi sur la liberté de la presse finlandaise, approuvé par la Diète, avait été soumis dès 1906 à une critique malveillante du Conseil des ministres russe, qui s'adressait au Souverain pour en demander le rejet. En 1907, ce même Conseil élaborait un projet d'ordonnance ratifié par le Tsar, au sujet de la nomination et révocation du Gouverneur, devant se faire suivant la procédure prescrite pour les affaires de l'Empire.

D'autre part, au point de vue de la situation intérieure, cette époque fut caractérisée par la puissance grandissante du parti social-démocrate, qui s'organisait pour les prochaines luttes parlementaires. Les autres partis : les « vieux-finnois » (appelés aussi : Suometarian, ou parti national) et les « jeunes-finnois » (parti constitutionnel finnois) eurent à leur programme des réformes visant principalement la situation des fermiers non propriétaires de leurs terres, et aussi la condition des ouvriers. Un nouveau parti, le parti agrarien, se formait

en 1906 pour défendre les intérêts de la population rurale, pendant que les Suédois formaient le parti populaire suédois.

Les premières élections pour la Chambre unique eurent lieu en mars 1907 et marquèrent un gain important pour le parti social-démocrate qui remporta les 2/5 des sièges. Venaient ensuite les « vieux-finnois » avec 58 sièges, les « jeunes-finnois » avec 26, etc... Le président de l'Assemblée fut Pehr Evind Svinhufvud. La deuxième session du Parlement s'ouvrit en février 1908. La politique russe contre l'autonomie de la Finlande avait repris, et les illégalités continuaient.

Le Gouverneur général eut comme assistant le général F. Seyn qui, du temps de Bobrikov, s'était montré hostile aux droits du Grand-Duché. Puis le Gouverneur N. Gérard qui s'acquitta de ses devoirs d'une manière justement appréciée par les Finlandais, était remplacé par le général W. Boekman.

Jusqu'ici, la lutte pour le maintien de l'autonomie s'était engagée entre la représentation nationale finlandaise et le Tsar Grand-Duc. Elle s'engageait maintenant entre le peuple finlandais et la Douma russe.

Le but de la politique du gouvernement de Saint-Pétersbourg apparaissait nettement dans les interpellations qui furent faites à la Douma par des membres des partis de droite au printemps 1908, et dans les réponses que donna P. A. Stolypine, président du Conseil. Il déclarait que le gouvernement impérial était décidé à maintenir la souveraineté de la Russie dans le Grand-Duché. Il prenait toute la responsabilité de cette politique, qu'acceptait une Douma en grande partie ultranationaliste.

Le Conseil des ministres russe avait le droit d'examiner en dernier ressort les affaires finlandaises devant être soumises au Souverain. Stolypine¹, partant de ce principe « qu'en Russie la force ne saurait primer le droit », insistait sur ce point qu'il fallait voir dans l'indépendance garantie par les textes historiques simplement l'ensemble des affaires purement intérieures et non celles qui intéressent à la fois la Russie et la Finlande. Il citait en particulier : « La tâche commune incombant à chaque sujet du souverain russe de concourir à la défense de la patrie, la sûreté des forteresses... l'administration des postes et des télégraphes, certaines branches du service douanier... l'étendue des droits dont il sera permis aux sujets russes de jouir en Finlande », et il faisait appel au concours de la Douma pour soutenir contre la Finlande « les droits historiques de la souveraineté appartenant à la Russie² ».

Le 20 mai-2 juin le règlement concernant la procédure à suivre pour le traitement des affaires finlandaises touchant les intérêts de l'Empire était sanctionné par le Tsar :

« Conformément à la mission du Conseil des ministres d'assurer l'unité d'action de toutes les parties de l'administration publique, et en vertu des articles 10 et 11 des lois fondamentales de l'Empire, le Conseil des ministres a arrêté ce qui suit :

» 1^o Le Conseil des ministres a qualité pour examiner

1. Van der Vlugt, *op. cit.*, pp. 19, 20.

2. Conrad Bornhak, *Russland und Finnland; Ein Beitrag zu der Lehre von Staatenverbindungen*, Leipzig, 1909, p. 43 : « Hierfür hoffte der Ministerpräsident auf die Mitwirkung der Reichsduma um die geschichtliche Souveränitätsrechte Russlands gegenüber Finnland zu schützen. »

quelles sont parmi les affaires survenues dans le Grand-Duché de Finlande, celles qui touchent en outre les intérêts de l'Empire de Russie, et appellent par suite un examen détaillé de la part des ministres et des directions générales.

» 2^o Conformément à ce principe, le Gouverneur général de Finlande, en même temps qu'il envoie au ministre Secrétaire d'Etat de Finlande les affaires qui doivent être rapportées au Souverain, doit en envoyer un second exemplaire au président du Conseil des ministres, accompagné de son avis et des pièces concernant l'affaire, pour que tous ces documents soient examinés par le Conseil.

» 3^o Dans la catégorie des affaires visées par le § 2 rentrent :

a) Les projets de lois pour le Grand-Duché de Finlande, que ceux-ci doivent être soumis à la Diète ou être promulgués par voie administrative;

b) Les projets de propositions impériales de lois destinées à être soumises à la Diète;

c) Les pétitions et rapports de la Diète au Souverain;

d) Les rapports du Sénat de Finlande, etc...

» 4^o Le Conseil des ministres recevra en outre pour examen préliminaire les rédactions de rapports au Souverain qui auront été adressés de leur propre initiative par le Gouverneur général de Finlande, ou le ministre Secrétaire d'Etat et qui concernent les questions visées au § 3.

» 5^o Après avoir reçu les projets précités, le président du Conseil des ministres, dès qu'il se peut, communique au Gouverneur Général de Finlande, respectivement au ministre Secrétaire d'Etat, l'avis du Conseil des ministres sur l'affaire en cours. Aucune affaire ne peut être rapportée à Sa Majesté l'Empereur sans cet avis.

» 6° Si le Conseil des ministres n'estime pas pouvoir se ranger à l'opinion des autorités compétentes du Grand-Duché sur le traitement ou la solution d'une affaire, ou bien si le ministre Secrétaire d'Etat n'embrasse pas l'avis du Conseil des ministres, le Gouverneur général de Finlande et le ministre Secrétaire d'Etat ne pourront rapporter l'affaire devant le souverain qu'avec le président du Conseil des ministres ou le ministre compétent de l'Empire de Russie.

» 7° Le Gouverneur général de Finlande et le ministre Secrétaire d'Etat doivent sans retard informer le président du Conseil des ministres des ordres impériaux reçus à l'occasion de leurs rapports (§ 3, § 4), et lui envoyer des listes des ordonnances et propositions sanctionnées par l'Empereur et les exposés eux-mêmes rédigés en vue du rapport. »

Sanctionné par l'Empereur, le 20 mai 1908.

Dans un opuscule paru à Helsingfors³ on pouvait lire, au sujet des règles du 20 mai, une critique de l'argumentation consistant à séparer les affaires intérieures finlandaises des affaires communes à l'Empire et au Grand Duché, visées par les règles en question : Cette argumentation, était-il écrit, renfermait une grave erreur juridique, en confondant deux notions distinctes, les affaires communes à la Finlande et à la Russie, et les affaires finlandaises touchant les intérêts de l'Empire. Les premières étaient juridiquement délimitées : c'étaient les affaires internationales et militaires. Quant aux autres actes

3. *Le Conseil des Ministres de Russie et les affaires finlandaises*, Imprimerie centrale, Helsingfors, 1909, p. 16.

administratifs et législatifs, il se divisaient en deux catégories différentes : les affaires de l'Empire de Russie et les affaires de Finlande. De ce que certaines affaires d'une catégorie pussent toucher les intérêts d'une autre, il ne s'en suivait pas qu'elles perdissent leur caractère juridique soit finlandais, soit russe, et les auteurs de cette brochure ajoutaient qu'il fallait se rappeler que la notion d'affaires finlandaises touchant les intérêts de l'Empire n'était pas juridique et que le classement dans cette catégorie d'affaires concrètes dépendait finalement d'une appréciation subjective.

Dans un autre document de la même année⁴, il était dit que des questions législatives ne touchant en rien les intérêts de l'Empire de Russie, mais étant purement de nature finlandaise, avaient été l'objet d'un examen par le Conseil des ministres. Les exemples suivants étaient fournis à l'appui : projets de loi sur le fermage des terres, sur la construction et l'entretien des chemins, sur les bureaux de placement, etc...

Le 18 juin suivant le Sénat dans un « Très humble mémoire », puis le 30 octobre la Diète, s'adressant au « Très puissant et tout gracieux Empereur et Grand-Duc » exprimaient cette prière⁵ « que le peuple finlandais en ce qui concerne la préparation et la soumission au Souverain des affaires touchant la législation et l'administration du pays fût maintenu dans son droit constitutionnel, et que, en conséquence de ce principe, la procédure à suivre dans le traitement des matières finlandaises reprenne la voie normale. »

4. *Documents concernant un conflit entre les gouvernements de Russie et de Finlande*, p. 20. (Helsingfors, 1909, J. Simellii, *Arfvingars Boktryckeriaktiebolag*).

5. Van der Vlugt, *op. cit.*, pp. 22, 23.

Ces plaintes ne furent portées à la connaissance du Souverain que beaucoup plus tard. Mais le Sénat adressait un nouveau mémoire et concluait ainsi : « Dans le ferme espoir que Votre Majesté Impériale daignera prendre à cœur les soucis auxquels le Sénat a donné expression et qui sont partagés par le peuple finlandais, le Sénat ose par suite demander très respectueusement que Votre Majesté Impériale daigne gracieusement décider que la question du traitement des affaires finlandaises qui sont connexes aux intérêts de l'Empire de Russie sera remise à un Comité de Russes et de Finlandais chargés de la préparer, et que la pratique actuellement suivie soit soumise aux rectifications nécessaires, sans attendre le règlement définitif de la question. »

Sur un avis du Conseil, ce mémoire fut refusé.

Le deuxième Parlement finlandais se réunit pour la première fois en août 1908, mais il fut dissous au début de la session de 1909 et de nouvelles élections eurent lieu. La raison de cette dissolution résidait en grande partie dans le discours prononcé par le président M. Svinhufvud, à la séance d'ouverture.

Le troisième Parlement se réunit en juin 1909 et il était formé de 84 membres du parti social-démocrate, 48 « vieux finnois », 29 « jeunes finnois », 25 « Suédois », etc. Le président fut à nouveau M. Svinhufvud. Les ultranationalistes russes trouvant que le Gouverneur général Bœkman n'avait pas répondu à leurs espoirs, firent nommer Seyn à sa place. Un certain nombre de gouverneurs de provinces furent également rappelés.

Nouvelles élections au début de février 1910 ! Le quatrième Parlement allait faire face à une attaque décisive menée contre l'autonomie du Grand-Duché.

Sur ces entrefaites, une conférence officielle internationale réunissait à Londres des juristes européens, MM. de Lapradelle, von Bar, Westlake, etc... et adoptait des conclusions reconnaissant le bien-fondé de l'autonomie de la Finlande :

« Vainement dit-on en droit que d'après les nouvelles lois fondamentales russes de 1906, la Finlande au lieu d'être une fraction de l'Empire russe (Finlande et Russie) n'est plus qu'une fraction de l'Empire de Russie... et qu'en cas de conflit entre la nouvelle Constitution de la souveraine Russie et l'ancienne Constitution de la non-souveraine Finlande, c'est la première qui doit l'emporter. »

Le 14-27 mars 1910, Stolypine présentait à l'Empereur un projet de loi dit de « législation d'Empire », visant à soumettre à la législation russe, suivant l'article premier, les lois et ordonnances dont l'effet s'étendait au Grand-Duché, si elles ne se rapportaient pas uniquement aux affaires intérieures. La Diète était réduite à un rôle consultatif. De nombreuses lois touchant les intérêts de la Russie étaient soustraites à la décision de l'assemblée, entre autres : la question de l'organisation judiciaire, l'administration des douanes, la presse, etc... Le projet fut présenté à la Diète qui ne le discuta même pas et, le 26 mai 1910, elle élevait une énergique protestation qu'elle adressait à l'Empereur :

« Les conflits juridiques et moraux qui naîtraient de l'application de la procédure législative maintenant proposée seraient, pour les habitants, la source de pénibles souffrances, mais la crainte de ces maux n'autoriserait personne à devenir infidèle à la Constitution. Le peuple finlandais ne peut renoncer à son patrimoine le plus précieux... »

Il faut noter que les sentiments de l'opinion libérale russe vis-à-vis de la Finlande étaient différents de ceux des partis gouvernementaux panslavistes. C'est ainsi que la Douma, après la crise russe de 1905, répondit chaleureusement à l'adresse que lui avait présentée la Diète de Finlande. En 1907 la troisième Douma était convoquée, mais ses membres n'étaient plus animés, dans l'ensemble, des mêmes sentiments sympathiques : une nouvelle loi électorale avait en effet éliminé une notable partie des électeurs libéraux. Cependant l'opposition se groupa quand, le 8 juin 1910, la question finlandaise fut mise en discussion, et elle déclara que les projets du gouvernement étaient une violation des lois fondamentales de la Russie et des droits de la Finlande : 187 membres sur 442 restèrent dans la salle et, sur ce nombre, 116 seulement votèrent pour⁶. MM. Milioukoff, Laoutchiski et le général Babjanski du parti radical, M. Boulati du parti ouvrier, le baron Meyendorff du parti gouvernemental se distinguèrent par leur sympathie à la cause de la Finlande.

L'opinion européenne se manifestait, par ailleurs, dans des pétitions adressées à la Douma par les parlements des principaux pays : Angleterre, Allemagne, Belgique... En date du 1^{er} septembre 1910, quatre cents députés et sénateurs français s'adressaient aux membres de la Douma d'Empire et concluaient par ces mots⁷ :

« Les soussignés, émus par la rapidité avec laquelle le sort de toute une nation est sur le point d'être tran-

6. *La question finlandaise*, par un Député finlandais, Paris, 1911, p. 46.

7. Le Parlement français et les droits de la Finlande : Aux membres de la Douma d'Empire (Document, 1910).

ché, sans que l'avis de la Diète ait eu le temps d'être prise en considération, prient leurs collègues de la Douma d'Empire, de donner à l'étude de cette question l'importance qu'elle mérite, la Finlande ayant gagné par un siècle de labeur ininterrompu sa place dans l'histoire de la civilisation mondiale. »

Dès maintenant, notons que du côté finlandais des efforts furent tentés plus tard pour résoudre les difficultés subsistant entre la Russie et la Finlande, et établir une procédure légale concernant l'examen et la solution des affaires communes. C'est dans ce but que deux personnalités finlandaises, MM. Mechelin, ancien vice-président du Sénat, et le baron Wrède, prirent l'initiative de communiquer à la Diète une proposition d'« acte d'union » :

« Le manque d'une procédure légale pour la solution des affaires qui concernent les deux pays, a provoqué bien des inconséquences dans la pratique. Plus les affaires d'Etat augmentent, plus l'intercirculation et d'autres relations entre la Russie et la Finlande se développent, plus il devient important d'éviter toute incertitude au sujet de la compétence des autorités respectives et de la procédure à suivre quand des questions du genre ci-dessus indiqué nécessitent des mesures législatives. »

Un projet de programme était joint à ce mémoire. Les rapports entre les autorités russes et finlandaises, les questions extérieures et législatives, etc... y étaient examinés.

8. J. J. Caspar, *La résistance légale en Finlande* 1913, p. 143 (Documents).

Projet de MM. Mechelin et Wrede, députés à la Diète, concernant un programme pour régler les relations entre l'Empire de Russie et le Grand-Duché de Finlande (14 février 1913).

La loi du 30 juin 1910 avait été à peine promulguée que le gouvernement russe élaborait un projet concernant « l'égalisation des droits des sujets russes avec ceux des citoyens finlandais », les Russes ne devenant pas toutefois citoyens finlandais et n'étant pas soumis aux obligations de ces derniers. Stolypine insérait dans son projet de nombreuses dispositions pour le cas où des fonctionnaires finlandais s'opposeraient à l'application de cette législation. Ce projet du 9 août 1910 ne fut pas voté

Le nouveau président du Conseil, M. Kokovtsoff, bien que s'étant déclaré dans de certaines occasions, adversaire d'une politique anti-finlandaise, fit, le 10 novembre 1911, dans un discours à la Douma des déclarations au sujet de la question finlandaise ne laissant aucun doute sur la politique qu'il comptait suivre⁹.

Remarquons encore que la cause de la Finlande eut des défenseurs au sein de la Douma, en particulier, MM. Milyoukoff, leader du parti des Cadets, et Maklakoff¹⁰. « L'exposé des motifs, disait M. Maklakoff, signifie en fait que toutes les lois qui ne sont pas conformes au projet seront abrogées par ordre, or en Finlande il n'y a pas de lois qui puissent être abrogées de cette façon... Vous allez dans ces conditions promulguer une loi au titre pompeux : l'égalité des droits des Russes et des Finlandais, mais c'est d'une autre égalité qu'il s'agit. On admet qu'une circulaire ministérielle est égale

10. J. J. Caspar, *op. cit.*, p. 57.

9. Erich, La question de la Finlande (*Capita Selecta*, n° 4), La Haye, 1917 : p. 6 : «... Si la Russie peut disposer à son gré du droit et du régime légal de la Finlande, ce droit s'est transformé en un *precarium* susceptible d'être tôt ou tard réduit à néant. »

à une loi et l'autorité du Gouverneur égale à celle du pouvoir législatif. C'est la banqueroute de toute la législation. »

MM. Boulats, du parti du travail, et Tscheide, socialiste, intervinrent également. Cependant, le 15 novembre 1911, la loi sur l'égalisation des droits était adoptée par la Douma à une forte majorité, et par le Conseil d'Empire le 31 janvier 1912. L'Empereur la promulguait le 2 février. En voici quelques articles¹¹ :

Article premier : « Les sujets russes qui ne sont pas citoyens finlandais, devront jouir en Finlande des mêmes droits que les citoyens du pays. »

Art. III : « Ceux qui ont fait leurs études dans les écoles de l'Empire, ou passé des examens dans l'Empire, jouiront en Finlande des mêmes droits que ceux qui ont fait leurs études dans les écoles finlandaises correspondantes, ou passé des examens correspondants... »

Art. IV : « Tous les sujets russes professant la foi chrétienne auront, d'après les mêmes principes que les citoyens finlandais, le droit d'être nommés aux postes de Professeurs d'histoire, dans toutes les écoles finlandaises, etc... »

Art. X : « La présente loi entrera en vigueur le 1-14 mai 1912. »

Une nouvelle lutte allait commencer, et l'application de cette « loi d'égalité » fut marquée quelque temps par les incidents célèbres relatifs à l'affaire des magistrats municipaux de Viborg, qui, fidèles à la Constitution,

11. J. J. Caspar, *op. cit.*, p. 106 (Documents).

Loi russe du 20 janvier-2 février 1912, concernant l'égalisation des droits des sujets russes avec ceux des citoyens finlandais.

se refusèrent à observer cette loi, et tombaient ainsi sous le coup de l'art. 7 :

« Les fonctionnaires finlandais occupant soit des charges publiques, soit des charges électives... qui empêcheront intentionnellement l'application de la loi concernant l'égalisation des droits des sujets russes avec ceux des citoyens finlandais, seront punis, etc... »

Et de l'art. 8, stipulant que :

« ... 1. La poursuite pénale contre les dites personnes sera intentée par le Procureur près le Tribunal du district de Saint-Petersbourg sur la base de communications faites par le Gouverneur général de Finlande.

» ... 4. L'instruction de cette affaire est confiée aux juges d'instruction près du Tribunal du district de Saint-Petersbourg.

« ... 5. Les accusés seront condamnés par les tribunaux de Saint-Petersbourg.

« ... 7. Les personnes condamnées par les tribunaux compétents d'après la présente loi aux arrêts ou à l'emprisonnement subiront ces peines dans l'Empire même. »

Un des magistrats municipaux, assesseur suppléant, ayant été arrêté, la Cour de Viborg fut saisie de l'affaire et rendit un arrêt ordonnant au Gouverneur de la province de mettre le prisonnier en liberté, l'arrestation ayant été déclarée illégale. D'autres poursuites eurent lieu contre des magistrats municipaux de Nystad qui furent aussi transférés à Saint-Petersbourg :

Mais les poursuites les plus graves furent celles dirigées contre la Cour d'appel de Viborg.

Dans son arrêt du 5 septembre 1912, on lisait : « La Cour d'appel impériale, après avoir examiné l'affaire,

ordonne par la présente la mise en liberté immédiate du Sieur Lagercrantz pourvu que sa détention ne soit motivée par d'autres raisons que celles ci-dessus citées, et charge M. le Gouverneur de veiller à l'exécution du présent arrêt de la Cour. »

Le Gouverneur de la province refusa d'exécuter cet arrêt. Les hauts magistrats de la Cour adressèrent une requête à l'Empereur¹² :

« Le Gouverneur von Pfaler ayant, sans aucune raison légale, refusé d'exécuter l'arrêt de la Cour d'appel qui lui avait été communiqué selon la procédure en vigueur, et ce faisant, entravé d'une manière très grave, la marche régulière de l'administration judiciaire, la Cour d'appel a cru de son devoir de remettre le dossier de l'affaire au Procureur fiscal de la Cour... et de porter le procédé illégal du Gouverneur von Pfaler à la connaissance de Votre Majesté Impériale en lui demandant qu'Elle daigne ordonner que le dit arrêt de la Cour soit immédiatement exécuté ».

Le gouvernement russe fit poursuivre la Cour elle-même non devant ses juges naturels, les membres du département de la justice du Sénat de Finlande, mais devant le simple tribunal de Saint-Pétersbourg. Le procès eut lieu le 27 janvier 1913. Vingt-trois membres furent condamnés à la prison, peine qu'ils subirent à Saint-Pétersbourg.

Les membres de la Cour firent appel du jugement et, après un long exposé des motifs, déclarèrent attendre que la Chambre de Justice annulât le jugement rendu

12. J. J. Caspar, *op. cit.*, p. 118 (Documents).

Requête respectueuse de la Cour d'appel de Viborg à Sa Majesté Impériale, 9 septembre 1912.

par le tribunal du district de Saint-Pétersbourg. Leur appel fut rejeté pour une raison de procédure.

Cependant la Diète, dans le but d'éviter à l'avenir de nouvelles complications, et aussi animée d'un esprit de conciliation, votait le 7 avril 1913, un projet de loi¹³ dont voici l'article premier :

« Tout sujet de l'Empire russe qui n'est pas citoyen finlandais aura, d'après les mêmes règles que les citoyens finlandais, le droit d'exercer en Finlande tout commerce et toute industrie, etc... »

En août suivant, des élections générales eurent lieu, et le Professeur K. S. Ståhlberg, membre du parti « jeune-finnois », fut élu président de la nouvelle Chambre qui ne tint qu'une session jusqu'à la guerre mondiale, et ne devait plus être convoquée.

13. Projet de loi voté par la Diète de Finlande le 8 avril 1913 et concernant le droit des sujets de l'Empire russe, qui ne sont pas citoyens finlandais, d'exercer un commerce en Finlande.

Les partis politiques en Finlande de 1907 à 1914.

TABLEAU COMPARATIF¹⁴

	1907	1908	1909	1910	1911 — 1912	1913 — 1914
Parti social-démocrate	80 (9)	83 (13)	84 (12)	86 (10)	86 (9)	90 (13)
Vieux-finnois	59 (6)	54 (6)	48 (4)	42 (2)	43 (1)	38 (2)
Jeune-finnois	26 (2)	27 (2)	29 (1)	28 (2)	28 (1)	29 (2)
Suédois	24 (1)	25 (3)	(25 (4)	26 (3)	26 (3)	25 (4)
Agrarien	9 (1)	9 (1)	13 (—)	17 (—)	16 (—)	18 (—)
Ouvrier-chrétien .	2 (—)	2 (—)	1 (—)	1 (—)	1 (—)	—
	200 (19)	200 (25)	200 (21)	200 (17)	200 (14)	200 (21)

N. B. Le nombre des députés-femmes est indiqué entre parenthèses.

Le parti social-démocrate représentait la classe ouvrière des villes et des campagnes et une bonne partie des petits fermiers.

Les « vieux-finnois » se distinguaient des « jeunes-finnois » principalement par leur défense plus caractérisée du point de vue national finnois, et leurs tendances conservatrices plus marquées. Il se sont montrés ensuite les partisans les plus décidés d'une politique germanophile, et de l'instauration d'une monarchie en Finlande.

Les « jeunes-finnois » formaient auparavant avec le

14. D'après : Ohquist, *Finnland*, Leipzig-Berlin, 1919, p. 52. (Aus Natur u. Geisteswelt).

parti suédois le groupe le plus radical dans la lutte contre la russification.

Le parti suédois se proposait, en premier lieu, de défendre les intérêts de la population de langue suédoise, et la culture suédoise sur le terrain de la question interne de nationalité. Ils se déclarèrent favorables à la monarchie, parce qu'ils y voyaient une garantie de la protection de la civilisation suédoise.

Le parti agrarien se composait de petits propriétaires, maîtres d'école de population rurale, petits commerçants, etc..., mais il manquait de leaders.

CHAPITRE IV

LA GUERRE MONDIALE ET LA SITUATION POLITIQUE EN FINLANDE

A la clôture du dernier Parlement en 1914, le président M. Svinhufvud, avait exprimé l'espoir que le gouvernement, tel qu'il existait, ne durerait pas toujours. Quand la guerre éclata, la grande majorité du peuple finlandais, sans se montrer trop optimiste, pensait que la politique de russification allait cesser. Les déclarations faites par les gouvernements de l'Entente, relatives aux droits et à la liberté des petites nations étaient de nature à fortifier cet espoir, et le Manifeste du Grand-Duc Nicolas aux Polonais avait produit une forte impression en Finlande. Dans l'attente d'une semblable manifestation en faveur du Grand-Duché, l'opinion publique fit preuve, en grande partie, d'un esprit de modération et de conciliation dans les rapports du pays avec la Russie en guerre. C'est ainsi qu'une collaboration de fonctionnaires et de particuliers s'établit avec les autorités russes : des ambulances finlandaises furent créées avec l'aide de fonds assez considérables recueillis dans le pays, des médecins offrirent leurs services, et des sujets finlandais s'engagèrent dans l'armée russe. Le gouvernement avait même songé un moment à lever

une armée, mais il ne mit pas ce projet à exécution de ce fait, la jeunesse fut épargnée.

Cependant, l'attitude des pouvoirs dirigeants de Saint-Pétersbourg montrait que ces derniers n'étaient nullement disposés à abandonner leur programme, d'autant plus que l'état de guerre était proclamé sur le territoire finlandais et permettait au Gouverneur général Seyn, qui avait reçu des pouvoirs quasi illimités, de prendre des mesures extrêmement sévères. La censure militaire était établie, la liberté de réunion très réduite. Des déportations arbitraires de citoyens finlandais en Russie et même en Sibérie ne furent pas rares, et cette politique d'oppression, que le Tsar Nicolas semble avoir approuvée, dura jusqu'à la chute du régime, en mars 1917. L'ancien président de la Diète, M. Svinhufvud, fut arrêté peu après la déclaration de guerre et exilé en Sibérie. L'œuvre de russification se poursuivait donc. L'emploi de la langue russe fut généralisé dans les services gouvernementaux, et par une ordonnance du 29 août 1914, le nombre d'heures consacrées à son étude dans les écoles de filles notamment était considérablement augmenté. Dans certaines classes des écoles de garçons, des cours devaient être faits en russe sur l'histoire de la Russie. Plus tard, il est vrai, l'usage de la langue du pays était autorisé.

La pétition de la Diète de 1914 demandant le retour à l'ordre légal ne pouvait avoir aucune chance d'être examinée favorablement à Saint-Pétersbourg, et les dirigeants russes montrèrent leur opinion à cet égard en faisant publier dans les journaux finlandais, dès les premiers mois de la guerre, un programme de législa-

tion et autres mesures concernant la Finlande¹, qui avait reçu l'assentiment du Souverain en septembre, et prévoyait l'application de mesures devant « fortifier les pouvoirs du Tsar dans le Grand-Duché et assurer l'observation des lois, et d'autre part, amener une union politique et économique plus étroite entre la Finlande et le reste de l'Empire ». Dans ce but, les écoles et l'Université devaient être subordonnées au Ministère de l'Instruction Publique de Russie; il serait demandé à la Finlande de participer aux frais de défense et des affaires étrangères; les systèmes douaniers et financiers finlandais seraient assimilés à ceux de l'Empire; des Succursales des banques russes seraient ouvertes dans le pays. L'abolition de la nationalité finlandaise était également prévue.

Ce programme était en opposition violente avec les promesses faites aux Polonais et les déclarations des Alliés. Aussi, le gouvernement russe se décida à remettre à plus tard l'application des mesures projetées.

Le 10 mars 1915, l'Empereur Grand-Duc vint à Helsingfors. Aucun incident ne se produisit.

Bien que le Parlement n'eût pas été convoqué, on procéda à des élections générales au mois de février 1916 : le parti social-démocrate gagna des sièges et s'assura la majorité absolue avec 103 députés. Dans le pays, l'opinion des milieux influents était incertaine quant à la politique à suivre pour la défense de la Constitution et des libertés; certains pensaient que la loyauté de la Finlande envers la Russie aurait sa récompense, et

1. *Finland, op. cit.* (the world war and the beginning of the Independence Movement, by Kaarlo Blomstedt), p. 199.

ils espéraient que les puissances alliées interviendraient favorablement dans ce sens auprès de l'Empereur de Russie.

Mais la lutte pour l'indépendance prenait un autre aspect parmi les éléments plus jeunes de la nation, qui, n'ayant pas pris part à la longue résistance d'avant-guerre, se montraient plus audacieux et moins soucieux du respect absolu des formes légales en face d'un gouvernement ayant commis tant d'illégalités. Cette réaction contre l'inactivité consécutive à la politique de la résistance légale passive s'était manifestée dès avant août 1914. La guerre ne fit qu'élargir l'horizon : c'est ainsi que, dès l'automne 1914, l'idée d'indépendance de la Finlande avait déjà pris corps, et des projets étaient élaborés en vue de combiner un effort national à des secours venus du dehors. Des missions furent envoyées en Suède où les sympathies pour la Finlande étaient nombreuses, surtout parmi les milieux politiques conservateurs. Mais ceux-ci se montrèrent très circonspects au sujet d'une aide effective. La gauche était opposée à toute intervention militaire pendant la guerre, et, dès l'été 1915, il apparaissait évident qu'un secours venant de la Suède était impossible à espérer.

Un certain nationalisme suédois représenté par un parti sans grande influence, « la jeune droite² », avait laissé présumer une réunion éventuelle de la Finlande à la Suède. Ces aspirations, tendant à l'institution d'un statut juridique donnant à la Finlande l'autonomie intérieure, n'ont jamais été sérieusement envisagées de part et d'autre.

2. Wentzel Hagelstam, La Finlande, (*Les nations ressuscitées*), Paris, 1918, p. 19.

Les chefs du mouvement de libération se tournèrent alors vers l'Allemagne. Les premiers contacts eurent lieu par l'intermédiaire de la Légation allemande à Stockholm, et les Finlandais obtinrent du ministre de la Guerre allemand, au début de 1915, l'autorisation d'envoyer deux cents jeunes gens en Allemagne, afin qu'ils y reçussent un entraînement militaire.

Dès novembre 1914, un Comité composé de Finlandais résidant à Berlin avait été formé sous la direction du Rechtsanwalt Fr. Wetterhoff³.

Les jeunes volontaires appartenaient en majorité à la classe cultivée du pays. Ils furent dirigés sur le camp de Lockstedt, près de Hambourg, où ils formèrent un groupe de « Pfadfinder » (Eclaireurs).

On désirait donner plus d'importance à cette organisation et on put obtenir du ministre allemand, grâce en particulier aux interventions des ministres de Suède et de Roumanie à Berlin, qu'un bataillon prussien de Jaeger, nommé « Ausbildungstruppe Lockstedt », fût formé. L'ordre était signé par le kaiser en août 1915. Le nombre des Jaeger fut porté à mille, tandis qu'un « Comité d'action » se constituait en Finlande pour diriger le mouvement, organiser la propagande, recruter des volontaires, et était aidé efficacement dans cette tâche par des étudiants. Les difficultés étaient grandes

3. Le Rechtsanwalt Fr. Wetterhoff écrivait plus tard dans une brochure : *Finnland im Lichte des Weltkrieges*, Berlin, 1916 : « ... Finnland von einem kräftigen Volke bewohnt, würde sich nie dazu hergeben, eine Brücke zwischen Russland und England zu werden, wenn es das Recht bekäme, selbst über seine Stellung zu bestimmen. Das vergangene Jahrhundert hat das finnische Volk belehrt, welche Gefahr für die völkische Selbständigkeit der russische Einfluss bedeutet. Die Abscheu vor dem russischen Unterdrücker, die tiefsten Sympathien für Deutschland zeigten Finnland seinen Weg. Aus diesem Grunde müsste Deutschland mehr als zuvor sein Interesse der finnischen Frage, zuwenden. »

en raison de la surveillance exercée sur tout le pays par l'armée et la police russes. A Stockholm et à Berlin fonctionnaient des bureaux finnois.

En juin 1916, le nombre des Jaeger atteignait deux mille, et pendant longtemps toute cette organisation était tenue secrète. Les autorités russes en eurent cependant connaissance et ils engagèrent une surveillance très serrée sur les menées des « Activistes ».

Cependant, le bataillon de Lockstedt était envoyé sur le front oriental en mai 1916, sous la dénomination de : 27^e Bataillon de Jaeger prussien⁴, et il restait en Courlande une dizaine de mois. Retiré des opérations en mars 1917, il reprit son instruction à Libau, dans l'attente d'événements opportuns pour une intervention en Finlande.

Ainsi que le fait remarquer M. Kaarlo Blomstedt, des relations politiques actives s'étaient établies avec l'Allemagne, simultanément au mouvement des Jaeger. La possibilité d'une expédition allemande contre Saint-Pétersbourg, avec la Finlande comme point d'appui, fut envisagée un certain temps par l'opinion, et, pendant l'automne 1916, le sous-secrétaire d'Etat allemand aux Affaires étrangères déclarait :

« En tout cas, le gouvernement allemand regarde avec sympathie vos efforts vers la liberté, et il veillera à vos intérêts dans la mesure du possible. Dans le cas où des opérations militaires ne seraient pas engagées sur le front N. O., ou dans la proximité de votre pays, le gouvernement allemand usera de son pouvoir au moment

4. Bezeichnung der Jäger, *Königlich-preussisches 27. Jägerbataillon*.

de conclure la paix, en faveur de l'autonomie finlandaise. »

Si bien que les résultats obtenus par le mouvement activiste, au début de 1917, étaient en vérité très modestes. Mais un événement d'une importance européenne capitale, la Révolution russe, allait modifier profondément la situation politique et la condition juridique du Grand-Duché.

CHAPITRE V

LA FINLANDE ET LA REVOLUTION RUSSE

Evolution de la situation politique et de la condition juridique de la Finlande.

Le 15 mars 1917, le Tsar abdiquait, et un gouvernement provisoire était formé. Ces événements, en fait extérieurs au Grand-Duché, plaçaient le pays, par suite de la chute du régime impérial, dans une situation nouvelle.

Le Gouverneur général Seyn et le vice-président du Sénat Borovitinov furent rappelés par le gouvernement provisoire. Les Jaeger finlandais et les autres prisonniers dans les prisons de Saint-Pétersbourg ou exilés furent libérés. Ainsi que l'a écrit M. Wentzel Hagelstam, l'aube de la révolution fut saluée en Finlande comme le début d'une ère de relations avec la Russie, basée sur le droit et la liberté. Mais l'opinion était divisée quant à l'attitude à adopter vis-à-vis du gouvernement provisoire russe. Les activistes voulaient déclarer la Finlande libre et indépendante, et les socialistes étaient portés par sympathie vers le mouvement révolutionnaire russe. Par contre, la classe bourgeoise pensait généralement que la Finlande était dans une situation

trop faible pour conquérir son indépendance complète¹.

Différents groupements parlementaires désignèrent une délégation chargée de demander au gouvernement provisoire de restaurer l'ordre légal, de convoquer une nouvelle Chambre et de voter l'amnistie politique. Des propositions furent faites en vue de faire définir la nature des relations futures entre les deux pays dans un acte législatif des deux parties. D'après le baron Wrede², l'opinion avait bien été exprimée, que le gouvernement provisoire n'était pas qualifié pour exercer en Finlande le pouvoir qui avait appartenu à l'Empereur, mais cette opinion ne conduisit pas à une démarche décisive pour le moment.

Le gouvernement provisoire russe nomma Stahovitch, de tendance libérale, Gouverneur général à Helsingfors, et Roditchev, ministre des Affaires finlandaises à Pétersbourg³. Nepenin ayant été tué, son successeur au poste de commandant en chef de la Flotte de la mer Baltique fut Maximov⁴.

Ainsi, le gouvernement russe revendiquait l'héritage du Tsar Grand-Duc, dans les limites de la Constitution, et se réservait dans les affaires de Finlande les pouvoirs attribués par la Constitution finlandaise au chef de l'Exécutif⁵.

1. Oehquist, *Finnland*, Berlin, 1928, p. 84 : « On ne tira pas des événements révolutionnaires de mars toutes les conséquences. De ce fait on ne demanda pas au gouvernement provisoire la séparation, dès le début, mais seulement, et de la façon la plus rapide et la plus complète, le rétablissement de l'ordre constitutionnel légal »

2. Baron Wrede, « L'évolution du Droit public finlandais, de 1869 à 1919 » (*Les transformations du Droit dans les principaux pays depuis 50 ans*, tome I, Paris, 1922), p. 274.

3. V. Hedenstrom, *Geschichte Russlands*, Stuttgart, 1922, p. 317.

4. Schybergson, *Politische Geschichte Finnlands*, Gotha-Stuttgart, 1925 (*geschichte der europäischen Staaten*). p. 405.

5. Erich, *Die finnische Frage vor und nach der russischen Revolution*, Frankfurt, 1918, p. 52 : « Die russische Interimregierung hat von Anfang

En tant que représentant le pouvoir suprême, le gouvernement signa, le 20 mars, un Manifeste rétablissant l'ordre légal en Finlande, et il promettait d'étendre les droits de la Diète et du gouvernement finlandais :

« Par cet acte gouvernemental, nous assurons solennellement l'inviolabilité du droit d'autonomie interne au développement naturel et à l'usage de ses propres langues, droit qui, conformément à la Constitution, revient au peuple finlandais. Nous exprimons en outre le ferme espoir que le respect des lois unira désormais la Russie et la Finlande dans une amitié réciproque et cela pour le bonheur des peuples libres de Finlande et de Russie⁶. »

En conséquence, toutes les ordonnances illégales étaient abolies.

Lorsque la Diète se réunit, M. Cullervo Manner, social-démocrate (et qui devait devenir plus tard chef du gouvernement révolutionnaire), fut élu président. Ost Kari Tokoï fut placé à la tête du gouvernement, et Enckell nommé ministre Secrétaire d'Etat. Dans son discours d'ouverture, Cullervo Manner disait que la principale tâche du gouvernement résidait dans la réorganisation des relations entre la Finlande et la Russie. L'opinion qui prévalait était que, l'abdication du Souverain Grand-

an den Anspruch erhoben, als Nachfolgerin des Kaisers und Grossfürsten von Finnland zu gelten. »

6. W. Hagelstam, *La Finlande*, Paris, 1918, p. 15.

Texte suédois : Bernh. Estlander, *Elva Årtionden Ur Finlands Historia*, tome V, 1917-18 : « Genom denna statsakt avgiva vi en högtidlig försäkran om okränkbarheten av den rätt till inre självständighet, nationell odling och egna språk, som på grund av landets konstitution tillkommer Finlands folk. Vi uttala den fasta tillförsikt, att aktning för lagarna skall förena Ryssland och Finland i ömsesidig vänskap, till lycka för Rysslands och Finlands fria folk », p. 11.

Duc ayant créé une situation toute nouvelle, la Finlande devait rompre avec le passé. C'est dans ce sentiment que le Parlement avait accueilli les déclarations faites, dès le mois d'avril, par le président du Sénat, Tokoï, exprimant le vœu du peuple finlandais en faveur de l'indépendance.

Cependant, la situation était encore trop confuse pour qu'on pût se faire une idée exacte de la condition future de la Finlande. Dans une étude sur cette question⁷, Erich envisageait la situation « que la Finlande devrait occuper en droit et en fait au cas où elle serait obligée de demeurer unie à la Russie ». La forme d'Etat n'aurait pas dû dépendre de celle de la Russie, et au point de vue international, la Finlande exigerait qu'elle intervînt en tant que partie contractante dans certains traités internationaux.

Du côté russe, le gouvernement devait se refuser assez longtemps à donner entièrement satisfaction aux revendications de la Finlande, sous le prétexte qu'une Constituante seule aurait le pouvoir de transférer les droits qui avaient appartenu jusqu'ici au souverain, au gouvernement du pays⁸.

Ainsi le gouvernement, issu de la Révolution, continuait à prétendre⁹ que si la chute de la monarchie rendait nécessaires des changements dans la situation juridique du Grand-Duché, un accord avec la Russie était indispensable pour modifier le lien qui existait entre les

7. Erich, *La question finlandaise*, La Haye, 1917, p. 37 et suiv.

8. W. Hagelstam, *La Finlande*, *op. cit.*, p. 15.

9. Conférence politique russe, *Quelques considérations sur le problème finlandais*, Paris, 1919 (Imprimerie Militaire Universelle Fournier).

deux pays. D'après cette thèse, le gouvernement russe n'aurait eu que l'*exercitio juris*, et ne pouvait disposer du droit de transformer ou de rompre l'union existante¹⁰, tandis que le gouvernement finlandais soutenait l'opinion que les prérogatives du Tsar quant à la promulgation des lois finlandaises étaient désormais passées au Sénat d'Helsingfors¹¹. En tout cas, et d'après Erich¹², une « solution entre les deux pays ne pourrait avoir lieu qu'avec le libre consentement de la Finlande représentée par la Diète et son propre gouvernement : La question de la Finlande se trouverait ainsi « ouverte » à ce moment plus que jamais, et elle ne devrait pas être considérée seulement en tant que problème purement russo-finlandais, mais aussi dans son caractère international. Notons que si l'opinion à l'étranger s'était exprimée ces années précédentes en faveur du Grand-Duché, les gouvernements et les puissances considéraient le cas finlandais comme étant réservé au pouvoir de décision des gouvernants de Saint-Pétersbourg, à la fois pour des raisons d'ordre international et d'opportunisme. Erich écrivait à ce sujet¹³ : « Les puissances étaient-elles tenues, au point de vue international, se s'abstenir de toute intervention en faveur de la Finlande ? » Le célèbre auteur pensait que non. Tout en constatant que cette question des rapports juridiques entre la Finlande et la Russie ne

10. De même Erich, *Die finnische Frage... op. cit.*, p. 49 : Es versteht sich von selbst, dass die Führer und Vertreter der neuen Regierung sich angelegen seinliessen, die Vorstellung zu erwecken und zu verbreiten, dass die finnländische Frage, nummehr der Hauptsache nach erledigt, dass die fortdauernde Zugehörigkeit Finnlands zu Russland gesichert, und die endgültige Regelung des künftigen Rechtsverhältnisses durch die Konstituante zu erwarten sei. »

11. Oehquist, *op. cit.*, p. 84.

12. Erich, *La question finlandaise, op. cit.*, p. 15.

13. Erich, *La question finlandaise, op. cit.*, p. 19.

relevait que du droit interne, il avançait qu'une question pouvait prendre un caractère d'ordre international « alors qu'à l'origine, elle ne l'avait point ». De plus, il était fait remarqué dans cet ouvrage (écrit au début de juin 1917, donc en pleine période de tâtonnements dans l'examen de la situation juridique de l'avenir) qu'on ne pouvait regarder les accommodements de cette époque avec le gouvernement russe que comme un *modus vivendi* et que le lien principal qui fut jusque-là « la base de l'union entre les deux pays, c'est-à-dire la personne du souverain commun, avait disparu, de quoi il suit que les bases mêmes de la communauté ont été mises en question ».

*
* *

Dans le pays, le mouvement ouvrier gagnait de plus en plus les masses. De nombreuses grèves éclatèrent dans l'agriculture et l'industrie pour faire triompher la journée de huit heures. La vieille question des rapports russo-finlandais occupait ainsi les esprits au milieu d'événements politiques et sociaux, que la proximité d'un pays en pleine révolution rendait d'une complexité imprévisible. Le parti social-démocrate, qui avait la majorité à la Diète issue des élections de 1916, était logiquement attiré par la révolution russe¹⁴ : « Je crois interpréter le sentiment le plus sincère du prolétariat finnois, écrivait en mai un des chefs du parti ouvrier, en disant que le désir de la démocratie finnoise est de lutter aux côtés de la démocratie russe pour les plus hauts idéaux humains », et son vœu le plus cher était

14. Söderhjelm, *La Révolution rouge en Finlande en 1918*, Paris, 1920, p. 24.

que la Finlande formât à jamais une partie intérieurement autonome de la grande République russe libre. Au Congrès de juin, le parti ouvrier avait voté une résolution tendant à l'affranchissement du peuple finlandais.

En Russie, après les événements révolutionnaires des 17-20 juillet, les éléments modérés quittaient le gouvernement provisoire, et le prince Lvov, son poste de président. Kerensky lui succédait le 21 juillet.

A la même époque, le 18 juillet, l'Assemblée finlandaise adoptait un projet relatif à l'étendue de sa souveraineté; cette loi concentrait dans le Parlement¹⁵ à la fois le pouvoir législatif et la décision définitive dans les affaires finlandaises, excepté les questions concernant la politique étrangère et la législation militaire. Elle décidait en outre que cette loi constitutionnelle ne devait pas être soumise à la ratification du gouvernement russe¹⁶, et que l'Assemblée se réunirait sans convocation, en session ordinaire, et déciderait seule de sa dissolution jusqu'à ce qu'une nouvelle constitution entrât en vigueur.

Ce projet de loi signifiait à certains égards une sorte de rupture des relations avec le gouvernement provisoire. Il est désigné dans la terminologie allemande par le nom de « Machtgesetz¹⁷ ». Malgré quelques objections au sujet du danger qu'il y avait à agir de cette façon vis-à-vis du gouvernement russe, 136 voix, contre 55, se prononcèrent en faveur du projet.

15. Dans *Die finnische Frage...*, *op. cit.*, p. 56, Erich signalait qu'une des faiblesses de cette loi consistait en ce fait que le Landtdag s'était réservé une compétence illimitée dans les affaires intérieures au lieu de répartir ces attributions entre elles et le gouvernement.

16. La Chesnais, *op. cit.*, p. 12.

17. Schybergson, *op. cit.*, p. 410 et suiv.

Ainsi qu'il a été dit, la Diète ne le soumit pas à la ratification de Pétrograd, mais le transmit dans une Adresse, le 24 juillet. Un Congrès panrusse des Conseils de soldats et ouvriers, réuni précédemment, avait promis du soutenir le droit du peuple finlandais de libre disposition jusqu'à l'indépendance complète.

Ce projet pouvait-il être accepté par le gouvernement provisoire¹⁸? Celui-ci considéra le procédé employé par la Diète comme une tentative de la Finlande de modifier unilatéralement ses rapports juridiques avec la Russie, et y vit une atteinte portée aux droits appartenant à cette dernière. Par ailleurs, le gouvernement provisoire se sentait assez fort, après l'insuccès bolcheviste du 18, pour résister aux prétentions venant d'Helsingfors. Le conflit se termina par la dissolution de la Diète, le 2 août. Ce projet échouait donc, et il devint impossible à ses auteurs de le faire exécuter.

La dissolution ne fut pas acceptée par le parti ouvrier qui déclara que les nouvelles élections étaient illégales, et une grève générale fut déclanchée au mois d'août à Helsingfors. Les élections devaient avoir lieu au début du mois d'octobre, mais le président de la Diète, Manner, ne s'était pas préoccupé du décret de dissolution. La Diète, qui était partie en vacances, revenait siéger le 29 août; elle en fut empêchée par le Gouverneur général.

Le 12 septembre, le gouvernement provisoire rendait un Manifeste qui étendait le domaine des affaires dépen-

18. Dans *Die finnische Frage...*, *op. cit.*, p. 56, Erich faisait remarquer que cette loi était souvent désignée, mais à tort, comme étant une déclaration de l'indépendance, et qu'en réalité il s'agissait d'une autonomie dans les affaires intérieures, poussée jusqu'aux limites extrêmes.

De même, Oehquist, *Finnland*, *op. cit.*, p. 84 : « En soi, cette loi ne contenait aucune déclaration formelle d'indépendance. »

dant souverainement de l'Assemblée, tout en se réservant le droit de dissolution. Peu de temps après, M. Stahovitch était remplacé par M. Nekrasoff.

Enfin, les nouvelles élections eurent lieu au début du mois d'octobre. Les mêmes partis s'affrontèrent et presque tous avaient inscrit à leur programme l'indépendance du pays. Le parti social-démocrate tomba de 103 sièges à 92. Les autres partis avaient la majorité : 61 sièges pour les partis finnois réunis, 26 pour les agrariens, 21 pour le parti suédois. La nouvelle Diète se réunit le 1^{er} novembre.

Une Commission fut chargée d'élaborer un projet de Constitution républicaine, et le gouvernement russe fut sollicité de rendre un Manifeste relatif à la souveraineté de la Finlande, les questions extérieures et militaires lui étant réservées. Nekrasoff était parti, emportant ce projet, mais les négociations furent interrompues par la chute du gouvernement de Kerensky, le 7 novembre 1917, et l'arrivée au pouvoir de Lenine et de Trotsky.

Le Parlement, constatant que le pouvoir suprême n'avait plus en Finlande de titulaire, décida le 15 novembre d'exercer les attributions du souverain, par application de l'art. 38, de la *Forme du gouvernement* du 21 août 1772; il avait été envisagé, un moment, de confier la direction des affaires générales à un président indépendant, ou à un Directoire de trois membres, mais cette proposition ne fut pas retenue¹⁹. Un Sénat, dont

19. Baron Wrede, *Evolution du droit...*, op. cit., p. 274 et suiv. : « Mais au lieu de créer un organe spécial composé d'une ou de quelques personnes, et qui serait investi de ces pouvoirs, la majorité de la Diète décida qu'elle-même exercerait le pouvoir attribué jusque là au souverain. »

l'autorité émanait de la Chambre, fut constitué avec M. Svinhufvud comme président.

Le Gouverneur général Nekrasoff n'avait pas repris son poste et, malgré la nomination par le Conseil des ouvriers et soldats, de Rahja et Schisko, commissaires chargés par intérim des questions russo-finlandaises, la séparation de la Finlande et de la Russie se trouvait réalisée en fait. A la même époque, le gouvernement des Soviets publiait sa déclaration sur le droit au séparatisme²⁰.

Quelques jours après la révolution bolcheviste, le parti social-démocrate avait décidé la grève générale qui dura une semaine, et se termina le 19 novembre avec la déclaration que la garde rouge de la classe ouvrière serait maintenue à l'avenir comme organisation, et que « la révolution continuait ».

Le 26 novembre, le ministère bourgeois de M. Svinhufvud était accepté par l'Assemblée. L'opposition socialiste avait pour chef M. Tokoï.

20. Erich, *La Naissance, la Reconnaissance des Etats* (Académie de Droit international), La Haye, 1926 : « ... la république socialiste fédérale soviétique russe avait proclamé dès le commencement comme un point essentiel de son programme le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes jusqu'à, et y compris, la séparation totale », p. 446.

CHAPITRE VI

DECLARATION D'INDEPENDANCE

A l'extérieur, des faits importants se déroulaient. Pendant l'automne 1917, l'Allemagne avait décidé d'entreprendre des opérations militaires sur le front Nord-Ouest, et les îles Daga et Oesel étaient occupées au mois d'octobre. En Finlande on envisageait la possibilité d'une occupation des îles d'Aland et, peut-être, d'un débarquement en territoire continental finlandais. La perspective de négociations entre la Russie et l'Allemagne rendait la question urgente : aussi, des personnalités appartenant au milieu activiste finnois se rendirent à Berlin au mois de novembre et exposèrent la question finlandaise aux chefs militaires allemands. L'audience fut favorisée par l'entremise du chef de la Division politique de l'état-major général, Geheimrat von Hülsen, et à la fin du mois de novembre, MM. Edward Hjelt et le baron A. von Bonsdorff étaient appelés au G.Q.G. à Kreuznach et sollicitaient l'aide allemande et la reconnaissance de l'indépendance de leur pays.

Le général Ludendorff exprima l'espoir qu'au cours des négociations de paix prochaines, la Russie retirerait ses troupes de Finlande, et que les îles d'Aland pourraient être occupées plus tard. La Finlande devait

procéder à l'organisation d'une milice nationale, et proclamer aussitôt son indépendance¹.

Les délégués finlandais firent connaître à Helsingfors le résultat de leurs démarches et, le 5 décembre 1917, le gouvernement de M. Svinhufvud déclarait à la Diète² :

« Le peuple finlandais a pris son sort entre ses propres mains, et les circonstances actuelles lui donnent le droit et en même temps le devoir de le faire. Il est pénétré de l'idée que ce n'est qu'en jouissant d'une entière liberté qu'il pourra accomplir sa mission nationale et universelle. Le peuple finlandais doit comme nation indépendante prendre sa place parmi les autres nations du monde... Le peuple finlandais ose espérer que le peuple libre de la Russie et son Assemblée constituante n'entraveront pas les efforts de la Finlande, en vue de prendre sa place au nombre des nations libres et indépendantes, et il nourrit également la conviction que les autres nations reconnaîtront que ce peuple, indépendant et libre, pourra mieux travailler aux buts dont la réalisation le rendra digne d'une place indépendante parmi les nations civilisées. »

Remarquons que, dès juin 1917³, Erich écrivait qu'il n'y avait qu'une solution satisfaisante : la sépa-

1. Finland, *op. cit.*, p. 208.

2. Törnngren « L'indépendance finlandaise » (*La Paix des Peuples*, n° 9, juin 1919), p. 410.

Passage en suédois dans : Bernh. Estlander, *op. cit.*, p. 112 :

« Sedan Finlands lantdag förklarar sig innehava högsta makten och tillsatt en regering, varsfrämsta uppgift är att förverkliga landets politiska självständighet, har Finlands folk tagit sitt öde i sina egna händer. Det är djupt medvetet om att ej Kunna fylla sin nationella och allmänt mänskliga uppgift annat än som ett fullt fritt folk. Dess sekeigamla frihetslängtan bör nu uppfyllas. Det bör i bredd med världens övriga folk träda fram som en oavhängig nation. »

3. Erich, *La question finlandaise*, *op. cit.*, p. 26 et suiv.

ration complète de la Finlande d'avec la Russie (tout en envisageant le cas où elle serait obligée de rester dans l'union), et sa reconnaissance comme Etat indépendant. Il motivait cette thèse de la façon suivante :

L'Empire russe s'était montré incapable d'exercer la puissance sur la Finlande d'une façon conforme à la justice; le peuple finlandais avait atteint un degré de culture suffisamment développé pour se constituer en Etat indépendant; la vie politique du pays était orientée vers les nations occidentales; enfin, l'existence de petits Etats répondait à un intérêt général en formant, dans la société internationale, un contre-poids aux grandes puissances⁴.

Le Gouvernement présentait à la Diète un projet de Constitution républicaine. Mais, pendant toute cette période contemporaine à la déclaration d'indépendance, remarquons que si le projet d'introduction d'une Constitution républicaine était accepté, la Chambre n'eut pas l'occasion, par suite des événements politiques qui suivirent et de l'interruption du travail parlementaire, d'en poursuivre l'exécution⁵.

Le 6 décembre, la Diète adoptait cette résolution⁶ :
« Le Parlement, en tant que représentant l'autorité suprême, accepte le projet pour une nouvelle Constitu-

4. Dans *Die finnische Frage...*, op. cit., p. 52, l'auteur faisait cette remarque sur les dangers que pourrait offrir une union avec la Russie : «.. Kann man sich der Erkenntnis nicht verschliessen, dass jede Art von Verbindungen mit Russland die Sicherheit und Selbstbestimmungsrecht Finnlands gefährden müsste, und dass die russischen Gewalthaber, auch wenn sie von den besten Absichten beseelt wären, keine Gewähr dagegen zu bieten vermögen, dass das neue Russland im Namen zugeblicher Reichsinteressen sich eines Tages über das Recht Finnlands hinwegsetzt »

5. Voir *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band XI (Das öffentliche Recht der Gegenwart), Tübingen, 1922, p. 108.

6. *Finland*, op. cit., p. 209.

tion d'après laquelle la Finlande sera une République souveraine et charge le gouvernement de prendre toutes mesures nécessaires afin d'obtenir la reconnaissance de l'indépendance politique de la Finlande. »

Le 17 décembre, des délégations arrivaient à Stockholm et à Berlin, mais elles n'obtenaient que cette réponse : la reconnaissance de la Finlande comme Etat indépendant ne pouvait avoir lieu sans le consentement préalable de la Russie⁷. Le gouvernement allemand avait auparavant touché la délégation russe aux pourparlers de paix et reçu cette réponse de Trostky :

« Le gouvernement russe est prêt à reconnaître l'indépendance finlandaise, dès que le gouvernement finlandais le lui demandera⁸.

Le ministre-président Svinhufvud et le secrétaire d'Etat Enckell se rendirent alors à Pétrograd et, sur les instances du parti socialiste finlandais auprès de Lénine, le Conseil des Commissaires reconnut l'indépendance de la Finlande le 2 janvier 1918; le 4 janvier : la Suède, puis la France sans conditions; le 6 janvier : l'Allemagne; le 10 janvier : la Norvège, le Danemark; puis la Hollande, la Suisse, l'Espagne, l'Autriche, le

7. Cp. Podesta-Costa (*Le reconnaissance d'un gouvernement de facto par les étrangers*, R. G. D. I. P., 1922, p. 56) : « Pour qu'un Etat étranger reconnaisse un nouvel Etat, il n'est pas nécessaire d'attendre que la métropole ait renoncé à le dominer. »

8. Bernh. Estlander, *op. cit.*, p. 115. : « I Brest-Litovsk, där fredsunderhandlingarna vidtagit, hade de tyska underhandlarne drivit var sak energiskt. Da bolsjevikerna, stärkta av vara bakom kulisserna agiterande socialister, drogo sig undan bakom den anmärkningen. att var oavhängighets förklaring var utfärdad av landets borgerliga grupper, tvungo tyskarne dem att förfraga sig hos sin regering in Petersburg. Trotsky svarade : « Rysslands regering ger sitt erkännande omedelbart, sa snart Finlands regering anhaller därom. »

Pape reconnaissent le nouvel Etat. Par contre, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon réservaient leur réponse. Le gouvernement anglais ne tenait pas pour suffisante la reconnaissance des Soviets, et il comptait qu'une Assemblée constituante serait réunie en Russie et se prononcerait à ce sujet. La Grande-Bretagne agissait ainsi, « non par manque de sympathie, mais par nécessité d'attendre sur ce point l'assentiment du peuple russe ».

Dans le cours fait à l'Académie de Droit international — déjà cité plus haut — Erich faisait remarquer que la Finlande a pris naissance dès 1809 comme Etat autonome, quoique entièrement couvert par la Russie au point de vue des relations extérieures, et est devenu sujet de droit international seulement au ^{xx}^e siècle, tandis qu'au contraire l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie représentent juridiquement des organismes nouveaux, à la fois comme Etats souverains et comme collectivités étatiques. La Finlande n'avait pas besoin de se constituer d'abord en Etat, mais elle avait seulement à se libérer des limitations⁹ que lui imposait la souveraineté russe.

De plus, « le fait que le nouvel Etat n'a pas réussi à l'époque où il demande sa reconnaissance à faire disparaître de son territoire toutes les forces et toutes les autorités militaires appartenant à la puissance dont il s'est déclaré affranchi, ne s'oppose pas d'une manière absolue à sa reconnaissance ». C'est ainsi que l'indépen-

9. «... Die Beschränkungen zu entfernen », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, *op. cit.* (Die Entwicklung des öff. Rechts in Finnland, von Erich), p. 106.

dance de la Finlande fut reconnue, bien que des troupes et des organismes militaires se trouvassent encore sur le sol finlandais. La présence de forces militaires étrangères n'est donc pas incompatible avec la reconnaissance.

Dans les événements d'un passé récent, on peut remarquer, avec Kunz¹⁰, que des Etats ont été reconnus par d'autres, qui eux-mêmes n'étaient pas reconnus par tous, et que la Finlande a été reconnue dès janvier 1918 par le gouvernement, non encore reconnu à cette époque, du Conseil des Commissaires du peuple. La Finlande elle-même, qui au début de 1919 n'avait pas encore obtenu la reconnaissance *de jure* de tous les Etats de la communauté internationale, reconnaissait le nouvel Etat de la Pologne, en mars 1919¹¹.

Parmi tous les Etats nouveaux qui sont nés de la guerre et ont sollicité leur reconnaissance des autres Etats, la Finlande, après sa déclaration d'indépendance, semblait réunir au maximum les conditions exigées pour faire partie de la société internationale¹² : elle formait bien une entité naturelle ayant « l'intention consciente et sérieuse » de former un Etat, suivant l'expression de Erich, et exerçant effectivement un pouvoir sur un territoire déterminé.

Sans prendre position dans la question des effets — constitutifs ou déclaratifs — de la reconnaissance des Etats, la Finlande, quelle que soit la catégorie dans laquelle on la classait durant son union avec l'Empire

10. Kunz, *Die Anerkennung von Staaten im Völkerrecht* (Handbuch des Völkerrechts), 1928, p. 36.

11. R. G. D. I. P., 1926, p. 476.

12. Cf. Spiropoulos, *Théorie générale du Droit International*, Paris, 1930, p. 137.

russe, formait en fait après l'abdication du Tsar Grand-Duc une entité certaine, dont l'existence ne pouvait dépendre de sa reconnaissance par les autres nations. Ajoutons toutefois que si, avec Erich¹³, l'Etat prend naissance indépendamment de toute reconnaissance, a été entièrement juridique, la mise en action de la souveraineté extérieure de l'Etat ne semble possible qu'après la reconnaissance par les autres nations.

*
* *

Cependant, la déclaration d'indépendance et la reconnaissance de la Finlande n'avaient pas éclairci la situation politique intérieure. Des troupes russes étaient toujours cantonnées dans le pays, et l'amélioration d'ordre constitutionnel était surtout théorique.

Une guerre s'engagea entre les troupes « blanches » et les « rouges », les premières étant sous le commandement du général Mannerheim, qui accepta l'appui du Corps expéditionnaire du général allemand von der Goltz¹⁴.

Les 25 et 26 janvier 1918, le gouvernement Svinhufvud adressait un télégramme au gouvernement russe, où il était dit entre autres :

«... Le gouvernement finlandais, considérant cette conduite des soldats comme une violation grossière de

13. Erich se rattache à l'effet déclaratif de la reconnaissance. Fauchille, *Traité de Droit International Public*, Paris, 1921-25, p. 306 « Si la jouissance de la souveraineté appartient à l'Etat dès qu'il est né, l'exercice de celle-ci... n'est possible que quand le nouvel Etat a été reconnu. »

G. Gidel, *R. D. I. P.*, tome XVIII, 1911, p. 604 :

« La reconnaissance d'une personne normale de droit international n'est pas une concession gracieuse, c'est la constatation d'une situation politique existante. »

14. Von der Goltz, *Meine Sendung in Finnland und im Baltikum* Leipzig, 1920, p. 41 et suiv.

l'autonomie de la Finlande internationalement reconnue, a donc décidé de s'adresser au Conseil des Commissaires du peuple et de lui demander de prendre aussitôt des mesures efficaces pour empêcher... toute autre ingérence dans les affaires intérieures du pays. »

Une lettre était adressée aux gouvernements suédois, norvégien, danois, français, allemand, anglais, autrichien, grec :

«... Bien que le gouvernement russe ait officiellement reconnu le 4 janvier l'autonomie politique de la Finlande, l'évacuation des troupes russes n'a toujours pas commencé¹⁵... Comme l'attitude du gouvernement russe constitue une violation de la Finlande comme Etat indépendant, le gouvernement finlandais tient à cette occasion à formuler une protestation énergique auprès des puissances qui ont reconnu l'autonomie de la Finlande. »

A Brest-Litovsk, Trotsky annonçait que les soldats russes allaient quitter la Finlande, et un article du Traité stipulait que : « ...les troupes russes et la garde rouge russe évacueront aussi la Finlande et les îles d'Aland immédiatement, la flotte russe et les forces navales évacueront les ports finlandais ».

Dès le début de la révolution qui éclatait en Finlande, le 27 janvier 1918, une « proclamation » était adressée au « peuple de Finlande ». On y lisait notamment :

« L'organe suprême révolutionnaire des ouvriers de Finlande, institué par le Comité directeur du parti socialiste, fait savoir que tout le pouvoir révolution-

15. Söderhjelm, *op. cit.*, p. 70.

naire de Finlande appartient désormais aux ouvriers organisés et à leurs organes révolutionnaires.

» Un gouvernement socialiste révolutionnaire doit être maintenant formé sans délai¹⁶...

» Le Comité Exécutif des ouvriers de Finlande,

» EERO HAAPALAINEN, Président. »

Le gouvernement fut exercé par quatre commissaires : Kullervo Manner, ancien président de la Diète en 1917, O. Tokoi, ancien chef du gouvernement, Yrjoe Sirola, Eero Haapalainen.

La lutte qui s'engagea entre « Blancs » et « Rouges », et dont l'histoire militaire est en dehors du cadre de cette étude, dura de janvier à mai et se termina par la défaite des révolutionnaires.

Au point de vue législatif, une activité énorme a été déployée pendant cette époque : lois sur les petits fermiers, lois pour alléger les impôts communaux, régler la consommation des denrées alimentaires, lois sur le règlement provisoire de l'administration intérieure, lois autorisant le gouvernement à exploiter les fabriques boycottées par les ouvriers, etc... Dans le domaine de la justice, la peine de mort fut abolie, les tribunaux furent supprimés et remplacés par des tribunaux révolutionnaires.

En outre, un acte gouvernemental fut accompli : un projet de Constitution dont voici, d'après Söderhjelm, les traits principaux :

Le pouvoir de l'Etat est exercé par une Assemblée

16. Söderhjelm, *op. cit.*, pp. 84, 103, 108

unique de deux cents députés, élus au suffrage universel par tous les Finlandais âgés de vingt ans (au lieu de vingt-quatre, comme jusque-là). L'organe exécutif est un Commissariat du peuple élu par l'Assemblée et placé sous le contrôle des Commissions de cette Assemblée.

Le peuple prend une part active à la législation, à l'administration et à la justice, par le droit d'initiative de soumettre à la Chambre des propositions de lois, et celui de réclamer une votation populaire ayant pour but de faire rapporter toute décision prise par la Chambre ou une autorité administrative.

Toute fonction administrative ou judiciaire ne peut être remplie plus de cinq ans de suite par la même personne.

Ce projet avait un caractère démocratique et tendait à l'anéantissement de la bureaucratie, et au fonctionnement d'un contrôle effectif du peuple.

*
* *

Le 4 mai 1918, les membres du Sénat qui, pendant la guerre, étaient restés à Vaasa, rentrèrent à Helsingfors, et, le 15 mai, le Parlement se réunissait à nouveau, diminué d'une centaine de députés (ceux qui avaient participé au mouvement révolutionnaire). Le 18 mai, un gouvernement était formé, avec P. E. Svinhufvud comme Régent. Aussitôt après se posa la question de la forme du gouvernement.

Les partis bourgeois étaient en général d'avis qu'un

régime monarchique¹⁷, dans lequel cependant un Parlement élu par le peuple formerait un salutaire contre poids au pouvoir souverain, était la forme du gouvernement qu'il convenait de choisir pour la Finlande. La Diète se composait presque exclusivement de membres des partis bourgeois, les autres députés ne pouvant prendre part, pour différentes raisons, au travail parlementaire¹⁸.

On sentait le besoin de renforcer le pouvoir exécutif. Aussi, un des premiers actes de la Diète, dès le 18 mai, avait été de remettre l'exercice du pouvoir suprême au sénateur Svinhufvud, avec le titre de Régent. Le gouvernement Paasiviki, composé presque exclusivement de monarchistes, décida de retirer la proposition de Constitution républicaine du mois de décembre dernier, et déposa, en juin, un projet de Constitution monarchique devant l'Assemblée.

Ce projet recueillit, à la deuxième lecture : 57 voix contre 52, et le 5 août, en séance définitive : 75 voix, la majorité des « jeunes-finnois » étant passée du côté des monarchistes¹⁹. Le 9 août, par 58 voix contre 44, il était décidé que le gouvernement devait faire le nécessaire pour procéder à l'élection d'un Roi, en se référant à l'art. 38 de la *Forme du gouvernement* de 1772, regardée comme étant toujours en vigueur :

« ...Mais si le trône devenait vacant par suite de

17. Dans ce sens, Septimus, *Finnland, wie es war...* Gotha, 1917, p. 19 : «... Il est certain que le peuple finlandais, dans le cas où il serait maître de ses destinées, ne pourrait sous aucun prétexte renoncer à un régime monarchique fort, indépendant, tout en restant fidèle à la Constitution... »

18. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, op. cit., p. 107.

19. Oehquist, op. cit., p. 91 et suiv.

l'extinction de toute la maison royale en ligne masculine les Etats du Royaume se rendront, sans convocation aucune, (à Stockholm...).

« ... Si le malheur, etc..., il est probable que dans le délai fixé les députés s'assembleront en assez grand nombre pour pouvoir protéger et défendre la liberté du Royaume et élire une nouvelle dynastie²⁰. »

Quelque temps plus tard, on apprit par la voie de la presse que le prince Friedrich Karl von Hessen, sur la demande du gouvernement, avait déclaré accepter la couronne de Finlande, mais à condition que son élection résultât d'un désir unanime. Il se serait déclaré prêt, d'après une autre version, à accepter tout d'abord pendant cinq ans le poste de Régent.

La Diète était réunie le 26 septembre en session extraordinaire, mais elle ne devait procéder en séance plénière à l'élection du Roi que le 9 octobre. En dépit des changements survenus dans la situation politique extérieure, et de l'avertissement de la France et de l'Angleterre, qu'elles feraient dépendre leur maintien ou leur proclamation de la reconnaissance de l'indépendance de la Finlande, du résultat du vote, la Diète, par 64 voix contre 41, se décida en faveur de l'élection, le 9 octobre, et le soir même, en séance plénière, le prince Friedrich Karl von Hessen, beau-frère du kaiser, était élu Roi de Finlande, par 75 voix contre 25.

A la suite de cette élection le gouvernement français, dans une Note du 15 octobre 1918, adressée au gouvernement finlandais, rappelait avoir reconnu la Républi-

20. *La Constitution du Grand-Duché de Finlande*, Recueil des Lois fondamentales, Paris, 1900, p. 60.

que finlandaise en janvier, et ajoutait « que l'appui donné (par l'Acte de reconnaissance) à la jeune République ne pouvait être continué à un pays dont les dispositions ne sont plus les mêmes. »

S'agissait-il d'un retrait de la reconnaissance donnée à ce pays ? Celle-ci aurait-elle été annulée comme le prétend Fauchille (qui ajoute que la France aurait reconnu la Finlande à nouveau au début de 1919) ? Ou plutôt, n'y a-t-il là qu'une confusion entre la reconnaissance d'un nouvel Etat et celle d'un nouveau gouvernement²¹ ?

D'après Erich, la fin de la Note donne à entendre que seule la reconnaissance du gouvernement était en jeu : « La reconnaissance, est-il dit, qui avait été accordée par la France au gouvernement provisoire finlandais, ne s'applique nullement *ipso facto* à un régime nouveau. » L'interprétation ainsi donnée serait confirmée par les Notes ultérieures des 8 et 12 mai 1919. Dans la deuxième Note, les gouvernements de la France et de l'Angleterre déclaraient reconnaître l'indépendance de la Finlande, et le passage suivant précisait l'attitude du gouvernement français :

« Le gouvernement de la République ayant, presque immédiatement, après que la Finlande eut proclamé son indépendance, reconnu le nouvel état de choses, croit utile de renouveler formellement et solennellement sa déclaration antérieure, qui n'a rien perdu de sa force par le fait que les événements ont entraîné pendant quelque temps une interruption des relations diplomatiques... »

21. Erich, *La naissance, la reconnaissance des Etats*, op. cit., pp. 488, 489, 490.

Il n'y aurait donc pas eu de retrait de la reconnaissance du 4 janvier²².

Mais les événements militaires et politiques de l'Europe en guerre se précipitaient à une cadence telle, que le prince Friedrich Karl, le 4 novembre, fit connaître sa réponse : tout en exprimant la satisfaction qu'il éprouverait à gagner la confiance du peuple finlandais, il demandait à remettre à plus tard sa décision au sujet de son acceptation²³.

Le 17 décembre, le gouvernement finlandais faisait savoir au représentant de la Finlande à Berlin que, les gouvernements de l'Entente s'étant déclarés absolument opposés à reconnaître un prince allemand, la renonciation officielle de ce dernier devait être obtenue :

« Le Conseil d'Etat (les ministres), après délibération avec les personnalités marquantes de la Diète, considère comme étant un devoir patriotique, et une obligation de franchise envers le prince Friedrich Karl, de demander que vous portiez à sa connaissance le télégramme reçu du général Mannerheim, de Londres : « *Suis obligé, après pourparlers ici et à Paris, d'annoncer que le prince ne sera jamais reconnu par l'Entente.* » Il serait nécessaire d'obtenir le plus tôt possible sa renonciation officielle, qui constitue une condition indispensable pour la reconnaissance de l'indépendance de la Finlande²⁴. »

22. K. Strupp, *Eléments de Droit international public...*, 2^e éd., Paris, 1930, t. I, p. 84 : « La reconnaissance sans conditions n'est pas révocable, quoique la reconnaissance soit un acte unilatéral... La révocation en 1918 de la reconnaissance de la Finlande par la France était par conséquent illicite. »

23. Oehquist, *Finnland, op. cit.*, p. 93 : « Aber es scheint fast, als würde aus meiner Wahl für die Anerkennung der Selbständigkeit Finnlands ein Hindernis erwachsen ».

24. Oehquist, *op. cit.*, p. 93.

En conformité de cette déclaration, le prince Friedrich Karl donnait aussitôt sa réponse, et déliait le peuple de Finlande de toute obligation envers lui²⁵.

La défaite de l'Allemagne eut des répercussions importantes sur la politique intérieure de la Finlande. Le gouvernement Paasiviki démissionna et fut remplacé par un ministère Ingman qui, bien qu'étant monarchiste, fit appel à des républicains.

Svinhufvud dut abandonner ses fonctions de Régent et, le 19 décembre, était remplacé par le général Mannerheim, qui avait été envoyé à l'étranger pendant l'automne pour représenter les intérêts de son pays auprès des puissances de l'Entente²⁶.

A la même époque, les dernières troupes allemandes de l'expédition von der Goltz quittaient la Finlande.

Les partis politiques, eux aussi, allaient subir des modifications : les partis « vieux-finnois » et « jeunes-finnois » cessèrent d'exister. Deux nouveaux partis apparurent : le « parti national de coalition » ou : « parti national unioniste », formé de la plupart des « vieux-finnois » et d'une partie des « jeunes-finnois », et le « parti national progressiste », composé du reste du

25. Oehquist, p. 94, *op. cit.* : « Euer Exzellenz, ersuche ich, Ihrer Regierung in meinem Namen Folgendes mitzuteilen, damit Sie es zur Kenntnis des finnischen volkes bringe. Die Veränderung der allgemeinen politischen Lage wirkt notwendig auch auf Finnland zurück, dessen Volk entschlossen war, mir die Sorge um sein Wohl anzuvertrauen. In meinem Schreiben vom 4. november an den Präsidenten des Landtages hatte ich mir die entgeltige Entscheidung aus Gründen vorbehalten müssen, welche nun zwar nicht mehr bestehen; dafür haben sich aber andre, dort schon angedeutete Schwierigkeiten verstärkt und treten unüberwindlich zwischen Finnlands Pflicht gegen sich selbst, und seine Verpflichtung gegen mich.

« Dies anerkennend zögere ich keinen Augenblick, Es von letzterer zu entbinden... Friedrich Karl. »

26. Finland, *op. cit.*, p. 221.

groupe « jeune-finnois » et d'autres éléments de tendance républicaine. Le journal *Uusi Suomi* devenait l'organe du premier groupement, tandis que *Helsingin Sanomat* représentait le second, que les sympathies pour un régime républicain et pour une réforme radicale rapprochèrent de l'« Union agrarienne » et plus tard aussi, du parti social-démocrate.

Le progressiste Kaarlo Castrén forma un ministère après les élections générales de mars 1919, dont les résultats étaient :

80 sièges pour le parti social-démocrate;	
42 —	l'union agrarienne;
28 —	le parti national unioniste;
26 —	le parti progressiste;
22 —	le parti suédois;
2 —	les « travailleurs-chrétiens ».

Le Parlement acceptait ensuite la nouvelle Constitution républicaine qui fut sanctionnée par le « chef d'Etat intérimaire » Mannerheim, le 17 juillet 1919, et procédait à l'élection du premier Président de la République finlandaise : le 25 juillet, Kaarlo Juho Stahlberg était élu par 143 voix (agrariens, progressistes, soc.-démocrates), contre 50 au général Mannerheim.

Ainsi, l'*interregnum*²⁷ prenait fin et un nouveau régime était donné à la Finlande indépendante.

*
* *

Remarquons²³ que plusieurs lois concernant le droit

27. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts, op. cit.*, p. 108.

28. Baron Wrede, *op. cit.*, p. 277 et suiv.

public avaient été adoptées avant le vote de la nouvelle Constitution et qu'ainsi²⁹ les principes démocratiques et ceux du gouvernement parlementaire avaient déjà été introduits par des réformes de 1917 et 1918.

Les lois de 1917 concernant l'administration communale, à la ville et à la campagne, réformaient les institutions communales dans un sens démocratique.

L'organisation du département administratif du Sénat était modifiée, et les membres du Sénat étaient placés sous la dépendance de l'Assemblée, par cette « stipulation qui a le caractère de loi fondamentale, qu'ils doivent être choisis parmi des personnes jouissant de la confiance de la Diète, et qu'ils sont responsables devant elle des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ».

Le régime parlementaire était ainsi sanctionné par cette disposition, complétée en 1918 par une loi fondamentale relative au droit, pour la Diète, d'examiner la légalité des actes des membres du gouvernement. Ceux-ci pouvaient être mis en accusation par la Diète devant un tribunal composé par moitié de juristes et de membres élus.

Cette même année, deux autres lois furent promulguées, l'une « étendant le droit de motion à toutes les questions législatives », et l'autre concernant le droit pour l'Assemblée de se réunir sans convocation le 1^{er} février pour une session de 120 jours, la date de réunion et la durée de la session pouvant être d'ailleurs modifiées.

C'est également de 1918 que datent les dispositions relatives à la création d'une Direction des Affaires

29. Dareste, *op. cit.*, (Europe, I), p. 494.

étrangères (branche n'existant pas), et à l'organisation du Tribunal suprême comme autorité judiciaire séparée du Sénat, et du Tribunal administratif suprême³⁰.

D'autre part, signalons la loi importante, votée au début de 1919, fixant les principes juridiques des finances publiques et dont le contenu devait passer dans la Constitution.

30. Baron Wrede, *op. cit.*, p. 278.

CHAPITRE VII

LA CONSTITUTION DU 17 JUILLET 1919

« Il a été jugé nécessaire de développer et d'affermir sa Constitution (de la Finlande) par de nouveaux statuts ayant le caractère de lois fondamentales », est-il écrit dans le Préambule de la *Forme du gouvernement*, sanctionnée le 17 juillet 1919, conformément à la décision de la Diète prise dans les formes prescrites par la loi organique de 1906.

La nouvelle Constitution est basée sur la souveraineté nationale. :

Titre I, § 2 : « Le pouvoir public appartient à la nation représentée par la Chambre des représentants en session¹ ».

C'est une démocratie exclusivement représentative : le pouvoir public s'exerce par le Parlement (Riksdag, en suédois; valtiopäivät, en finnois) alors que le peuple ne participe à l'exercice de ce pouvoir que d'une façon indirecte, par les élections².

1. *Constitution de la Finlande*, Imprimerie du Gouvernement, Helsingfors, 1925.

2. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, n° 1, Paris, 1923 : « Le peuple est, selon § 2, représenté par l'ensemble des députés assemblés dans la Chambre. C'est là une notion populaire et naïve, le Parlement est considéré comme constituant la représentation de la nation dans un sens spécial », p. 107.

Ce principe de la souveraineté du peuple a été de même formellement exprimé dans une série de constitutions nouvelles d'après-guerre³.

Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement conjointement avec le Président de la République.

Le pouvoir exécutif suprême est délégué au Président, auprès duquel se trouve « un Conseil des ministres composé d'un ministre-président du Conseil et d'autres ministres en nombre nécessaire » (Titre I, § 2).

Le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants. (Titre I, § 2).

La Constitution a conservé le régime parlementaire adopté en 1917. Les ministres, choisis parmi les personnes qui jouissent de la confiance de la Chambre, sont responsables devant cette dernière, solidairement de la politique générale et individuellement de leurs actes personnels :

Titre I, § 36 : « Les membres du Conseil des ministres qui doivent jouir de la confiance de la Chambre des représentants... »

§ 43 : « Les membres du Conseil des ministres sont responsables devant la Chambre des représentants des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. »

Dans les autres Constitutions postérieures à celles de la Finlande, le parlementarisme a été aussi nettement exprimé⁴. Signalons d'ailleurs, d'après M. Mir-

3. Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1928 : Allemagne, art. 1 : « Le pouvoir politique émane du peuple », p. 57. — Autriche, art. 1 : « Le pouvoir y émane du peuple », p. 126. — Lithuanie, art. 1 : « Le pouvoir souverain de l'Etat appartient à la nation » p. 244, etc...

4. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, Exemples : Allemagne, art. 54 : « Le Chancelier du Reich et les ministres doivent... jouir de la confiance

kine-Guetzevitch, les emprunts que se sont faits ces Constitutions nouvelles. Quant à la Finlande, son cas est moins intéressant : « Elle reproduit le type occidental de l'Etat de droit, mais s'inspire peu d'idées nouvelles⁵ ».

*
* *

Le Président de la République de Finlande est élu par le peuple pour une durée de six ans. L'élection se fait au scrutin secret et au deuxième degré par 300 électeurs⁶. Ces électeurs présidentiels sont élus d'après les dispositions en vigueur pour les élections à la Chambre des représentants, et se réunissent sous la présidence du premier ministre (Titre IV, § 23). Le Président de la République n'est pas subordonné au Parlement. Il n'est pas responsable envers lui.

En entrant en fonctions, il fait devant la Chambre la déclaration solennelle d'observer et de maintenir loyalement et fidèlement la Constitution et les lois de la République (Titre IV, § 24).

En cas d'empêchement, ses fonctions sont exercées par le président du Conseil, et il serait procédé à de nouvelles élections si l'empêchement était durable (Titre IV, § 25).

du Reichstag... », p. 66.—Autriche, art. 74 : « Le gouvernement fédéral ou le ministre auquel... le Conseil National refuse sa confiance doit être relevé de ses fonctions », p. 143. — Lettonie, art. 59 : « Si la Diète émet un vote de défiance... Le Cabinet tout entier doit donner sa démission... p. 240.

5. Mirkine Guetzevitch, *op. cit.*, p. 54.

6. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 108 : « C'est un mérite de la Constitution finlandaise d'avoir institué un chef de l'Etat dont la compétence ne se base pas sur la volonté de la majorité parlementaire, mais sur la volonté de la nation exprimée par un Corps électoral élu *ad hoc*. »

Les décisions du Président sont prises en Conseil, sur le rapport du ministre intéressé et doivent, pour être valables, être signées par lui et contresignées par le ministre qui a rapporté l'affaire. (Titre IV, § 34).

Ses fonctions sont assez étendues :

Il convoque la Chambre en session extraordinaire, ordonne les élections à la Chambre, ouvre et clôt les sessions, peut dissoudre le Parlement et décider de nouvelles élections (Titre IV, § 27).

Il sanctionne les lois. Il surveille l'administration de l'Etat (Titre IV, § 32) et il dirige les rapports de la Finlande avec les puissances étrangères (Titre IV, § 33). Mais la Constitution fait dépendre les décisions du gouvernement relatives à la guerre et à la paix du consentement parlementaire. Le droit du Président de conclure des traités internationaux est limité par la compétence de la Chambre en matière législative et budgétaire⁷.

Le Président a aussi le commandement en chef des armées (Titre IV, § 30). Il peut faire remise d'une peine ou l'adoucir par l'exercice du droit de grâce (§ 29), etc...

Au point de vue législatif, le Parlement a la prépondérance, mais le Président prend part à la législation par l'exercice du droit d'initiative « en saisissant la Chambre de projets de loi » (Titre III, § 18), et aussi par un acte décisif : la sanction. Il ne possède qu'un *veto* suspensif :

Titre III, § 19 : « A défaut de sanction par le Président, elle entre en vigueur, même sans sanction, si la Chambre après de nouvelles élections, l'adopte sans modifications à la majorité absolue des voix exprimées⁸. »

7. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, op. cit., p. 112.

8. *Revue du Droit international et de Sciences diplomatiques...*, op. cit., p. 110 : « La procédure parlementaire se présente, après le veto prési-

Si, dans un délai de trois mois, le Président n'a pas sanctionné la loi qui lui a été présentée, ce fait sera considéré comme un refus de sanction.

En plus de cette participation à la législation — par le droit d'initiative et le veto — le Président de la République possède une compétence assez étendue pour rendre des décrets et ordonnances sans le concours du Parlement :

Titre IV, § 28 : « Le Président a le droit... de rendre des décrets sur les matières précédemment réglées par la voie administrative, ainsi que pour l'application détaillée des lois, l'administration des domaines de l'Etat, l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques... » sauf des exceptions désignées. Les décrets ne peuvent contenir de dispositions contraires à une loi.

■
* *

Auprès du Président de la République se trouve « pour le gouvernement général de l'Etat » (Titre I, § 2) un Conseil des ministres. Les membres sont choisis par le Président parmi les citoyens finlandais de naissance (Titre IV, § 36).

Le Conseil des ministres (Conseil d'Etat, suivant la terminologie finlandaise se compose d'un Président du Conseil et de Ministres en nombre nécessaire aux différentes branches de l'administration (Titre IV, § 38). Ce nombre et l'étendue de leur ressort sont fixés par une loi. Le premier ministre est Président du Conseil

dentiel, comme un acte confirmatif ou bien extinctif par rapport à la décision parlementaire prise avant la résistance du gouvernement. »

Si le Président de la République est présent, il dirige les débats (Titre IV, § 39).

Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président et le Conseil⁹ : Le Conseil des ministres est investi de fonctions distinctes de celles du Président de la République.

Il met à exécution les décisions du Président. Il tranche les affaires publiques qui ne sont pas réservées à ce dernier aux termes de la Constitution ou confiées à un ministre en sa qualité de chef d'un ministère ou à une autorité inférieure (Titre IV, § 41).

Les affaires du ressort du Conseil sont traitées en séance plénière¹⁰ (Titre IV, § 40). Elles constituent la majorité et, selon le sens de la Constitution, celles qui sont tranchées par les différents ministères ne sont que des exceptions à la règle générale¹¹. La compétence du Conseil, comme organe collégial, se présente primordiale.

S'il y a doute sur la compétence du Conseil à statuer définitivement une affaire, cette question de compétence est tranchée par le Président de la République (Titre IV, § 42).

Mais au cas où une question n'est ni soumise au traitement collégial, ni résolue par le ministre intéressé, mais par un rapporteur auquel est attribué la compétence, par suite d'une autorisation, il est entendu que la responsabilité politique incombe au ministre¹².

9. Baron Wrede, *op. cit.*, p. 279.

10. Voir *Jahrbuch des öffentlichen Rechts...*, *op. cit.*, p. 111 : « Das Kollegialitätsprinzip ist somit auch weiterhin in 1^{er} Linie im Bau des Staatsrats beibehalten worden... »

11. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 113.

12. *Ibid.*, p. 113.

Remarquons, avec le baron Wrede¹³, que malgré ce dualisme dans le gouvernement, le Président de la République étant dans une certaine mesure sous la dépendance du Conseil des ministres (par suite du contre-seing), et n'ayant en matière législative qu'un veto suspensif, et le Conseil dépendant de la Chambre, il s'ensuit que l'exercice du pouvoir politique se trouve être en grande partie concentré dans le Parlement.

*
* *

Le peuple finlandais est représenté, depuis la loi organique du 20 juillet 1906, par une Chambre unique composée de 200 députés élus pour trois ans au suffrage direct, égal, par tous les citoyens finlandais des deux sexes, âgés de plus de vingt-quatre ans avant l'année de l'élection. Tous les électeurs sont éligibles au Parlement¹⁴.

Le système électoral est basé sur le principe de la proportionnalité d'après les traits généraux du système d'Hondt¹⁵.

La Chambre des représentants se réunit chaque année en session ordinaire, sans convocation spéciale, le 1^{er} février pour une durée de 120 jours. Le Président de la République la convoque en session extraordinaire, dont il fixe la durée.

Le Parlement, ainsi que le Président de la République, a le droit de proposer soit une loi nouvelle, soit la modi-

13. Baron Wrede, *op. cit.*, p. 280

14. La Finlande, *Aperçu...*, *op. cit.*, p. 23-24.

15. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 117.

fication, l'interprétation authentique ou l'abrogation d'une loi en vigueur (Titre III, § 18).

Mais, en matière législative, la prépondérance appartient au Parlement¹⁶.

Un certain nombre de Commissions, prévues par la Loi organique, sont élues par le Parlement.

Une fois remis à la Chambre et inscrit à l'ordre du jour, les rapports des commissions concernant une question législative sont soumis à trois discussions spéciales¹⁷. Tout projet de loi est ainsi soumis à trois lectures.

A la troisième lecture, il est procédé au vote définitif et le Parlement ne peut que rejeter en bloc, ou accepter la proposition ou le projet de loi, dans les termes qui ont été donnés à la deuxième lecture.

S'il s'agit d'une proposition tendant à l'établissement, à la modification, à l'interprétation ou à l'abolition d'une loi fondamentale, la proposition visant la révision peut être rejetée à la majorité des voix. Mais si cette majorité se prononce dans le sens affirmatif, le projet est renvoyé au premier Parlement qui se réunira après les nouvelles élections, et il doit être voté par ce Parlement, sans changement, par les deux tiers au moins des votants.

Cependant, si la question constitutionnelle a été déclarée urgente par les cinq sixièmes des suffrages exprimés, la remise jusqu'après les nouvelles élections n'a pas lieu. Dans ce cas également, la majorité des deux tiers doit être obtenue¹⁸.

16. La Finlande, *Aperçu...*, *op. cit.*, p. 22.

17. *Ibid.*, p. 24.

18. La Finlande, *Aperçu...*, *op. cit.*, p. 25, 26 et : *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 117.

Signalons une institution toute nouvelle, sur le modèle de la Constitution de Suède : le Parlement désigne, à chaque session ordinaire, un jurisconsulte éminent, Délégué de justice de la Chambre, chargé suivant les instructions données par celle-ci, de surveiller l'application des lois par les tribunaux et les autres autorités (titre IV, § 49). Un suppléant est élu dans les mêmes formes.

Le Délégué de justice, comme le Chancelier dont il sera parlé plus loin, peut assister aux séances du Conseil, des tribunaux, etc..., prendre communication des procès-verbaux et « soulever toute accusation pour fautes ou négligences dans le service ». Il doit remettre chaque année à la Chambre un compte rendu de l'état de juridiction et des lacunes constatées dans la législation.

*
* *

Au point de vue pénal, le Président n'est responsable pour ses actes d'ordre public que dans le cas de trahison :

Titre IV, § 47 : « Si le Chancelier de justice ou le Conseil des ministres estime que le Président s'est rendu coupable de haute trahison, il saisit la Chambre des représentants et, dans le cas où la Chambre, à la majorité des trois quarts des voix, décide de mettre le Président en accusation, le Chancelier de justice porte l'accusation devant la Cour suprême; en attendant le Président s'abstient de l'exercice de ses fonctions. »

Les actes du gouvernement sont soumis à un contrôle au point de vue de leur conformité à la loi :

Le ministre qui estime que la décision du Président est contraire à la loi en informe le Conseil des ministres

(Titre IV, § 35). Alors, « le Conseil est — après que le Chancelier de justice aura donné son avis — tenu d'adresser au Président une demande de retirer ou de modifier sa décision, et, si le Président néanmoins la maintient, de déclarer qu'elle ne peut être mise à exécution » (Titre IV, § 45).

Si la décision est contraire à une loi fondamentale, le ministère doit refuser son contre-seing (Titre IV, § 35).

Le Conseil des ministres a un Chancelier de justice (Titre IV, § 37) qui doit veiller à ce que les autorités et les fonctionnaires se conforment à la loi et remplissent leurs devoirs (§ 46).

Le Chancelier de justice représente le ministère public à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, et y veille aux intérêts de l'Etat (§ 46),

Il doit remettre chaque année au Président et à la Chambre un rapport sur son activité, et donner au Président et au Conseil les renseignements qu'ils demanderont (Titre IV, § 48).

Si le Conseil des ministres ou un ministre, dans l'exercice de ses fonctions, agit contrairement à la loi, le Chancelier de justice doit en faire l'observation et, dans le cas où il n'en serait pas tenu compte, il fera insérer son opinion au procès-verbal du Conseil et il pourra en aviser le Président de la République (Titre IV, § 47).

Si l'illégalité entraîne une accusation d'un ou de plusieurs membres du Conseil devant la Haute Cour, cette accusation sera soutenue par le Chancelier de justice (§ 47). Alors, ainsi que dans le cas de mise en

accusation d'un membre de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême, la cause est jugée par une Cour spéciale — la Haute Cour — régie par des dispositions qui ont le caractère de loi fondamentale (Titre IV, § 59).

Si le Président de la République commettait dans l'exercice de ses fonctions des actes illégaux, le Chancelier de justice devrait faire à ce sujet une représentation (Titre IV, § 47).

* *

La Constitution n'a pas investi les tribunaux, même ceux de suprême instance du pouvoir d'examiner la constitutionnalité d'une loi ordinaire et d'en refuser l'application, si des dispositions étaient contraires à des règles constitutionnelles¹⁹.

Notons, cependant, que suivant le § 20 : « Le préambule de chaque loi doit indiquer qu'elle est conforme à la décision de la Chambre, et pour les lois fondamentales, que la procédure spéciale a été suivie. »

* *

Le Titre II, consacré aux « Droits généraux des citoyens finlandais et leur protection par la loi », diffère peu des déclarations faites dans les autres Constitutions modernes. On y trouve : le principe de l'égalité devant la loi (§ 5), la garantie de la vie, l'honneur, la liberté personnelle, des biens (§ 6), le droit d'exercice du culte (§ 8), la liberté de la parole, de la presse, d'asso-

19. *Revue de Droit international et de Sciences diplomatiques...*, op. cit., p. 121.

ciation (§ 10)²⁰, la liberté et l'inviolabilité du domicile (§§ 7 et 11), etc...

Des dispositions d'intérêt spécial sont relatives à la situation des deux groupes linguistiques, suédois et finnois. Le suédois et le finnois sont déclarés langues nationales. Les droits de la population de langue finnoise ou suédoise sont identiques, et les citoyens peuvent employer leur langue maternelle devant les tribunaux et les autorités (Titre II, § 14)²¹.

Cette question, jointe à celle des partis, avait donné lieu à la fin du XIX^e siècle à une lutte entre « fenno-manie » et « svécomanie », et a, plus récemment, posé le problème de la nationalité basé sur la distinction des langues²².

* *

Au point de vue de l'administration générale, la Finlande reste divisée en provinces, administrées par des préfets, en baillages et en communes; l'administration de celles-ci est basée sur le principe du « self-government » selon des dispositions de lois spéciales (Titre IV, §§ 50, 51)²².

* *

En ce qui concerne les finances publiques²², le budget est voté par le Parlement et promulgué comme il est prescrit pour les lois (Titre VI, § 66).

20. Cf. II^e Partie, Ch. I, p. 40.

Une bonne partie de ces principes étaient déjà reconnus dans le droit finlandais antérieur à la Constitution républicaine.

21. Cf. *Les minorités nationales et confessionnelles en Finlande*, Publication du groupe interparlementaire finlandais, Helsinki, 1930.

22. Cf. II^e Partie, Ch. VI, p. 101.

Le budget annuel doit comprendre les recettes et es dépenses pour l'année budgétaire (§ 66) et nul impôt ou autre recette qui, conformément aux lois et décrets en vigueur, doivent être perçus dans l'année, ne peuvent en être exclus (§§ 66, 67)²³.

Le budget doit comprendre des ressources suffisantes pour couvrir les dépenses. Si le budget n'était pas adopté par la Chambre avant le début de l'année budgétaire, bien que le projet lui eût été remis à temps, les dépenses basées sur la loi et les engagements de l'Etat devraient être effectuées, et les recettes nécessaires à cet effet, perçues à titre provisoire (§ 68, 69).

*
* *

Les Titres qui suivent concernent la Défense nationale, l'Enseignement, les Communautés religieuses, les Fonctions publiques.

Dans les Dispositions finales, il était prévu que la première élection à la présidence se ferait par la Chambre des représentants, et le dernier paragraphe spécifie que « sont abrogés par la présente loi la Constitution du 21 août 1772 et l'Acte d'Union et de Sûreté des 21 février et 3 avril 1789, et toutes dispositions contraires à la présente Constitution » (Titre XI, § 95).

*
* *

Au cours des années qui suivirent l'établissement du nouveau régime, de nombreuses lois de détail prévues par la Constitution ont été soumises à l'examen du

23. Voir *Jahrbuch des öffentlichen Rechts...*, op. cit., p. 112 : remarque sur le système ancien.

Parlement (Lois sur l'emploi des langues finnoise et suédoise, la liberté de religion, etc...), et, au point de vue politique, des questions importantes occupèrent l'opinion nationale et européenne (Iles d'Aland, Carélie...)

Par le développement de sa législation dans le domaine politique, administratif ou social, par le degré de culture de son peuple et les qualités de sa race, la Finlande, République souveraine, s'est placée à un rang très honorable dans la société internationale.

TABLEAU SOMMAIRE
DES
PRINCIPAUX EVENEMENTS

- 1808 Février : Alexandre I^{er} envahit la Finlande.
16-28 mars : Notification faite aux puissances par le Tsar, de la conquête de la Finlande.
5-17 juin : Manifeste impérial aux Finlandais.
19 novembre : Convention d'Olkijoki avec la Suède.
- 1809 10-22 mars : Convocation de la Diète à Borga.
23 mars-4 avril : Décret confirmant l'Acte de Garantie du 15-27 mars, aux habitants de Finlande.
6-18 juillet : Clôture de la Diète.
15 septembre : Traité de Fredrickshamn.
- 1811 La province de Viborg est rattachée au Grand-Duché.
- 1816 Décret d'Alexandre I^{er} : Le Conseil de Régence devient le Sénat impérial.
- 1817 La capitale est transférée à Helsinki (Helsingfors).
- 1826 Manifeste du Tsar.
- 1835 Publication, par Lönrot, de l'épopée nationale finnoise *Kalevala*.
- 1863 Convocation de la Diète par Alexandre II.
- 1869 Loi organique de la Diète.
- 1878 Loi militaire réorganisant le service militaire en Finlande.

- 1898 Nomination du lieutenant général Bobrikov, Gouverneur de la Finlande.
- 1899 Réunion de la Diète pour l'examen d'un Projet de loi militaire.
3-15 février : Célèbre « Manifeste » du Tsar, suivi de « Règlements ».
- 1904 Assassinat de Bobrikov.
- 1905 Manifeste de Nicolas II concernant les mesures à prendre pour le rétablissement de l'ordre légal dans le pays.
- 1906 Loi organique de la Diète.
- 1907 Premières élections au suffrage universel, avec représentation proportionnelle.
Fin du régime des Etats.
Système de la Chambre unique.
- 1908 Dissolution de la Diète. Nouvelles élections.
- 1910 Décret impérial sur la « Législation d'Empire ».
- 1912 Loi russe concernant l'égalisation des droits des sujets russes avec ceux des citoyens finlandais.
Affaire de la Cour d'appel de Viborg.
- 1914 La censure russe est établie en Finlande.
Début du mouvement activiste pendant la guerre.
- 1915 Les Jaeger finlandais au Camp de Lockstedt.
- 1916 Elections finlandaises : majorité socialiste.
- 1917 15 mars : Abdication du Tsar.
20 mars : Manifeste rétablissant l'ordre légal en Finlande.
18 juillet : Projet de loi finlandais relatif à l'étendue de la souveraineté de l'Assemblée.
21 juillet : Avènement du ministère Kerinsky.
2 août : Dissolution de la Diète.
Octobre : Nouvelles élections en Finlande.

- 7 novembre : Chute du ministère Kerinsky.
15 novembre : Décision de la Diète de Finlande d'exercer les attributions du Souverain.
4 décembre : Déclaration d'Indépendance.
- 1918 Reconnaissance de l'Indépendance finlandaise :
2 janvier : par le gouvernement soviétique.
4 janvier : par la Suède, la France.
6 janvier : par l'Allemagne.
10 janvier : par la Norvège, le Danemark.
janv.-fév. : par la Hollande, la Suisse, l'Espagne, l'Autriche, le Pape.
janv.-mai : Guerre civile en Finlande.
mai : Réunion de la Diète.
18 mai : Svinhufvud, Régent.
9 octobre : Election du prince Friedrich Karl von Hessen, Roi de Finlande.
15 octobre : Note du gouvernement français au sujet de la reconnaissance accordée au gouvernement provisoire finlandais, le 4 janvier 1918.
décembre : Renonciation du prince Friedrich Karl au trône de Finlande.
Démission du gouvernement finlandais.
Le général Mannerheim, Régent, remplace M. Svinhufvud.
- 1919 1^{er} mars : Elections finlandaises : majorité républicaine.
Reconnaissance de l'indépendance de la Finlande par les autres Etats.
17 juillet : Constitution de la Finlande (Forme du gouvernement) donnée à Helsingfors.
25 juillet : Election, par la Chambre, du premier Président de la République finlandaise : K. J. Stahlberg.
-

TERMINOLOGIE¹

- Parlement : finnois : *Eduskunta*; suédois : *Riksdag*.
Chancelier de la justice : *Oikeuskansleri*; *Justitiekansler*.
Tribunal suprême : *Korkein Oikens*; *Högsta Domstolen*.
Cour suprême administrative : *Korkein Hallinto-Oikens*; *Högsta Förvaltingsdomstolen*.
Province : *Lääni, Län*.
Gouverneur : *Maaherra*; *Landshövding*.
Baillage : *Kihlakunta*; *Härad*.
Bailli : *Kruununvouti*; *Kronofogde*.
Ministère des Affaires Etrangères : *Ulkoasiainministerio*; *Ministeriet för Utrikesärendena*.
Ministère de la Justice : *Oikeusministeriö*; *Justitieministeriet*.
Ministère de l'Intérieur : *Sisäasiainministeriö*; *Ministeriet för Inrikesärendena*.
Ministère de la Guerre : *Sotaministeriö*; *Krigsministeriet*.
Ministère de l'Instruction Publique et des Cultes : *Kirkollis ja Opetusministeriö*; *Kyrko-och Undervisningsministeriet*.
Ministère de l'Agriculture : *Maatalousministeriö*; *Lantbryksministeriet*.
Direction générale forestière : *Metsähallitus*; *Forststyrelsen*.
Ministère des Communications : *Kulkulaitosten ja Yleisten töiden Ministeriö*; *Ministeriet för Kommunikationsärenden och allmänna Arbetena*.
Ministère du Commerce et de l'Industrie : *Kauppa*; *ja Teollisuusministeriö*; *Handels och Industrieministeriet*.
Ministère des Affaires sociales : *Sosiaaliministeriö*; *Socialministeriet*.
Ministère du ravitaillement : *Elintarveministeriö*; *Livsmedelsministeriet*.

1. D'après : *La Finlande, Aperçu de l'organisation politique et administrative*; Imprimerie du Gouvernement, Helsingfors, 1921; p. 82.

BIBLIOGRAPHIE

- BENNIGSEN. — *La Russie et la Finlande*, par Pradivy, Copenhague, 1918.
- BORNHAK. — *Russland und Finnland*, Leipzig, 1909.
- BORODKINE. — *La Finlande comme partie intégrante de l'Empire russe*, Paris, 1912.
- J. J. CASPAR. — *Finlande et Russie*, Paris, 1911.
— *La résistance légale en Finlande*, Paris 1913.
- CHALHOUB. — *La Finlande*, Paris, 1910.
- DARESTE. — *Les Constitutions modernes* (Europe, I), Paris, 1928.
- DESPAGNET. — *La question finlandaise au point de vue juridique*, Paris, 1901.
- ERICH. — *Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland* Das öffentliche Recht der Gegenwart, B, 18). Tübingen, 1912.
— *La question finlandaise* (Capita Selecta n° 4) La Haye, 1917.
— *Die finnische Frage vor und nach der russischen Revolution*, Frankfurt, 1918.
- FAUCHILLE. — *Traité de Droit International public*, Paris 1921-25.
- FINLAND. — *The country, its people and institutions*, Otava, Helsinki, 1926.
- W. HAGELSTAM. — *La Finlande* (Les nations ressuscitées), Paris, 1918.
- HENRY. — *La question de la Finlande au point de vue juridique*, Paris, 1910.
- IGNATIUS et SOIKKELI, *La guerre d'indépendance en Finlande*, Otava, Helsinki, 1925.
- KUNZ. — *Staatenverbindungen* (Handbuch des Völkerrechts, Pr. Dr. Stier, Somlo, II⁴⁰) Stuttgart, 1929.
- MICHOUD et de LAPRADELLE. — *La question finlandaise*, Paris, 1901.

- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1928.
- OHQUIST. — *Finnland*, Leipzig-Berlin, 1919.
- J.-L. PERRET. — *La Finlande*, Paris, 1930.
- A. PILLET et J. DELPECH. — *La question finlandaise*, Paris, 1900.
- SCHYBERGSON. — *Die politische Geschichte Finnlands* (1869-1919), Gotha.
Allgemeine Staatengeschichte der europäischen Staaten).
- SEPTIMUS. — *Finnland, wie es war, wie es ist, was es werden könnte*; *Kurze Streiflichter*, Gotha, 1917.
- W. SODERHJELM. — *Le Parlement finlandais* (Finlande et Finlandais), Paris, 1913.
— *La Révolution rouge en Finlande en 1918*, Lausanne, 1920.
- SPIROPOULOS. — *Théorie générale du Droit international*, Paris, 1930.
- K. STRUPP. — *Eléments de Droit international public... t. I*, Paris, 1930.
- VAN DER VLUGT. — *Un nouveau conflit finlandais*, Haarlem, 1909.
- Von der GOLTZ. — *Meine Sendung in Finnland und im Baltikum*, Leipzig, 1920.
- WETTERHOFF. — *Finnland im Lichte des Weltkrieges*, Berlin, 1916.
- Baron WREDE. — « L'évolution du droit public finlandais de 1869 à 1919 » (*Les transformations du droit dans les principaux pays depuis 50 ans*, tome I), Paris 1922.
— *La question finlandaise en 1911*, par un Député finlandais, Paris, 1912.

*
*
*

- ERICH. — « La naissance, la reconnaissance des Etats » (*Académie de Droit International*), 1926.
- G. GIDEL. — *R. D. I. P.* tome XVIII, 1911.
- A. SOHLMAN. — « La Finlande indépendante, Sclayn, Belgique » (Extrait du *Bulletin officiel de l'Union de la Presse périodique belge*, n° de janv.-fév. 1924).
- A. TÖRNGREN. — « L'indépendance finlandaise » (*La Paix des Peuples*, n° 9, juin 1919).

*
*
*

Condition juridique de la Finlande (traduit du russe), Société d'Éditions Scientifiques, Paris, 1902.

- Le Conseil des Ministres de Russie et les affaires finlandaises*,
Imprimerie Centrale, Helsingfors, 1909.
- Documents concernant un conflit entre les gouvernements de
Russie et de Finlande*, J. Simelii Arfvingars Boktrycke-
riaktiebolag, Helsingfors, 1909.
- Le Parlement français et les droits de la Finlande* (Document),
Paris, 1910.
- Conférence politique russe : quelques considérations sur le pro-
blème politique finlandais*, Paris, 1919.
- Finland, Its country & people. A short survey*, Imprimerie
du gouvernement, Helsingfors, 1919.
- Peace Handbooks*, volume VIII, London, 1920 (Issued by the
Historical Section of the foreign office).
- La Finlande, Aperçu de la situation politique et administrative*,
Helsingfors, 1912.
- La Constitution finlandaise (Revue de Droit international de
Sciences diplomatiques et politiques)*, Paris, 1923.
- Constitution de la Finlande*, Imprimerie du gouvernement,
Helsingfors, 1925.

* * *

- Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. XI.
- Zeitschrift für internationales Recht*, 1916. Einige für die
Staatsrechtliche Stellung Finnlands bedeutsame Fragen
des allgemeinen Staatsrechts.
- Zeitschrift für osteuropäisches Recht*, 1925.

Vu,
le Doyen,
H. BERTHELEMY

Vu, bon à imprimer :
Le Président de Thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

Introduction et Esquisse historique	7
---	---

DEUXIEME PARTIE

Chapitre Premier. — Le Manifeste du Tsar du 3-15 février 1899, et la condition juridique de la Finlande	13
Chapitre II. — La lutte pour la légalité de 1899 à 1906	42
Chapitre III. — Rapports russo-finlandais et événements de 1906 à la guerre mondiale	50
Chapitre IV. — La guerre mondiale et la situation politique du Grand-Duché	67
Chapitre V. — La Finlande et la Révolution russe : Evolution de la situation politique et de la condition juridique de la Finlande	74
Chapitre VI. — La déclaration d'Indépendance	184
Chapitre VII. — La constitution du 17 juillet 1919	102
Tableau sommaire des principaux événements	117
Terminologie	121
Bibliographie	123

